

Kan despotiske styringsinstitusjoner bidra til økt demokratisk ansvarlighet?

*En studie av landsbysjefer og landsbyråds rolle i lokalpolitikken
i Tomora kommune i Mali*

Ole Martin Rudstaden



Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren og høsten 2006

Innhold

KART OVER MALI.....	6
FORORD.....	7
1. INTRODUKSJON.....	8
1.1 KULTUR OG KONTEKST.....	9
1.1.1 Demokratiets grunnlag.....	10
1.1.2 Demokratisk og despotisk legitimitet.....	11
1.1.3 Europeisk despoti.....	12
1.2 DESENTRALISERING OG TRADISJONELLE INSTITUSJONER.....	13
1.2.1 Innflytelse gjennom konsultasjon.....	14
1.2.2 Ulike former for desentralisering.....	15
1.2.3 Problemstillinger.....	16
1.3 METODE.....	19
1.3.1 Valg av casestudie.....	20
1.3.2 Feltarbeidet.....	22
1.3.3 Triangulering, validitet og reliabilitet.....	23
1.4 KAPITTELOVERSIKT.....	26
1.5 KONKLUSJON, FØRSTE KAPITTEL.....	27
2. TEORI OG OPERASJONALISERING.....	29
2.1 TEORETISKE INNFALLSVINKLER TIL AFRIKANSK POLITIKK.....	30

2.1.1 Neo-patrimonialisme.....	30
2.1.2 Magepolitikk.....	31
2.1.3 Instrumentalisering av uorden.....	33
2.2 TEORETISK UTGANGSPUNKT FOR CASESTUDIET AV TOMORA...	34
2.2.1 Kolonimaktenes bruk av " <i>the customary</i> ".....	36
2.2.2 Todelte stater.....	38
2.2.3 Anvendelsen av teoriens argumenter.....	39
2.3 DEMOKRATISK ANSVARLIGHET.....	42
2.3.1 Politisk deltakelse.....	45
2.3.2 Styringsinstitusjoners ytelse.....	48
2.3.3 Informasjon og konsultasjon.....	49
2.4 KONKLUSJON, ANDRE KAPITTEL.....	50
3. DEMOKRATISK ANSVARLIGHET – EN ANALYSE AV LOKALE STYRINGSINSTITUSJONER.....	53
3.1 KONTEKSTUELLE FORHOLD.....	53
3.1.1 Kastesystemet.....	54
3.1.2 Landsbyenes styringsstruktur.....	55
3.2 RELASJONEN MELLOM KOMMUNESTYRET OG POPULASJONEN..	56
3.2.1 Valget av kommunestyrerepresentanter.....	57
3.2.2 Lobbyisme og press-aktiviteter overfor kommunestyret.....	58
3.2.3 Indirekte deltakelse og kommunestyret.....	59

3.2.4	Populasjonens forhold til kommunestyret.....	60
3.2.5	Fornøydhhet med demokrati og utvikling.....	61
3.2.6	Styringsinstitusjonene.....	63
3.3	RELASJONEN MELLOM LANDSBYSJEF/LANDSBYRÅD OG POPULASJONEN.....	65
3.3.1	Utvelgelsen av landsbysjef og landsbyråd.....	66
3.3.2	Lobbyisme og pressaktiviteter overfor landsbysjef/landsbyråd..	69
3.3.3	Indirekte deltakelse og landsbysjef/landsbyråd.....	70
3.3.4	Populasjonens forhold til landsbysjef og landsbyråd.....	71
3.3.5	Oppfattelsen av landsbysjefer og landsbyrådsrepresentanter.....	72
3.4	RELASJONEN MELLOM KOMMUNESTYRET OG LANDSBYSJEF/LANDSBYRÅD.....	72
3.4.1	Informasjon og konsultasjon.....	73
3.5	KOMPARATIV ANALYSE.....	74
3.5.1	Rangering av politiske saker.....	74
3.5.2	Generell komparativ analyse.....	76
3.6	KONKLUSJON, TREDJE KAPITTEL.....	77
4.	MAMDANI: <i>SUBJECTS OG CUSTOMARY LAW</i>.....	79
4.1	LANDSBYSJEFEN OG <i>CUSTOMARY</i> MAKT.....	82
4.1.1	<i>The customary</i> i praksis.....	82
4.1.2	Landsbysjefen - en despot?.....	83

4.1.3 Landsbysjefens dominans i nye institusjoner.....	86
4.2 SENTRUM VERSUS PERIFERI – EN AVGJØRENDE SKILLELINJE...	86
4.2.1 Populasjonen, subjekter under landsbysjefen eller ordføreren?..	87
4.2.2 Sentrum versus periferi.....	89
4.3 LANDSBYSJEFER – AFRIKAS SIVILSAMFUNN?.....	90
4.4 KONKLUSJON, FJERDE KAPITTEL.....	91
5. KONKLUSJON.....	93
5.1 PROBLEMSTILLINGER OG HYPOTESER.....	93
5.2 KONTAKTPUNKTER.....	95
5.3 RURAL OPPLYSNINGS- OG UTDANNINGSREFORM.....	96
5.4 TEMAER FOR VIDERE FORSKNING.....	98
KILDELISTE.....	100
VEDLEGG 1, VALGDELTAKELSE TOMORA KOMMUNE 2004.....	104
VEDLEGG 2, INTERVJULISTE.....	105

Kart over Mali



Kilde: <http://www.lonelyplanet.com/mapshells/africa/mali/mali.htm>

Forord

I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått stor hjelp fra flere hold. Først og fremst vil jeg få rette en stor takk til min hovedveileder Siri Bjerkreim Hellevik (Vår og høst 2006) for hennes kritiske innvendinger og evne til å finne løsninger, samt for hennes hjelpsomhet og støtte i skriveprosessen. Jeg vil videre takke min biveileder Karin Dokken for hennes verdifulle betrakninger og evne til å inspirere. Jeg vil også takke stipendiat Øivind Hetland ved institutt for samfunnsgeografi ved universitetet i Oslo for nyttig informasjon i planleggingsfasen og hans hjelp til å finne relevant litteratur.

I forbindelse med feltarbeidet i Tomora kommune i Vest-Mali vil jeg få rette en stor takk til misjonærene Karen Ekern og Therese Glendrange. Disse to fungerte som tolker under intervjuene og deres velvilje og innsats var avgjørende for gjennomføringen av feltarbeidet. Videre vil jeg takke misjonær Guri Enger, som sammen med Karen Ekern og Therese Glendrange tok i mot meg i Ossobidjania. Jeg vil også takke direktør for Normisjon i Mali, Berit Bakke, og Normisjon generelt for all hjelp i forbindelse med reise og opphold i Mali. Uten Normisjons positive innstilling og velvilje ville det vært umulig for meg å gjennomføre et feltarbeid i Mali.

På bakgrunn av økonomisk støtte vil jeg takke institutt for statsvitenskap ved universitetet i Oslo for at jeg ble tildelt et sjenerøst stipend til gjennomføringen av feltarbeidet i Tomora kommune. Jeg vil også takke min arbeidsplass Ringerikes Blad for at jeg har fått ta permisjoner og legge opp arbeidshverdagene mine slik at det har vært mulig å skrive denne masteroppgaven.

Til slutt vil jeg takke mine foreldre, Marit og Frithjof Rudstaden, og mine romkamerater, Håvard Klefstad og Eigil Bårdsen, for støtte, oppmuntring og inspirasjon underveis i skriveprosessen.

Antall ord i denne oppgaven er: 27.835.

1. Introduksjon

Etter avkoloniseringsreformene i Afrika¹ på 1950-, 60- og 70-tallet har mange afrikanske stater blitt styrt av autoritære regimer. Mange av despotene satt eller har sittet ved makten i flere titalls år. På 90-tallet, i kjølvannet av jernteppets fall, skylte imidlertid en demokratiseringsbølge over det afrikanske kontinentet. I løpet av dette tiåret forsøkte mange afrikanske stater å implementere et demokratisk styresett. Noen forklarer denne demokratiseringsbølgen med frafallet av betingelsesløs økonomisk støtte fra supermaktene Sovjetunionen og USA. Andre peker på interne faktorer i hver enkelt stat. Som en konsekvens av demokratiseringsbølgen har mange afrikanske stater i dag flerpartisystemer (Van de Walle 2002: 67). Likevel er det i de fleste tilfeller langt fram til det vi vil kalle et fullverdig demokrati (Bingen, Robinson & Staatz 2000).

Som en videreføring av den demokratiske prosessen har en rekke afrikanske stater gjennomført demokratiske desentraliseringsreformer. Gjennom disse reformene søker man å gjennomdemokratisere staten ved å etablere lokaldemokratiske strukturer med selvstendig beslutningsmakt (Johnson 2001). Desentraliseringsreformene i Afrika kan anses som en reaksjon på mange år med sentralisert styre. Initiativet til reformene har kommet fra internasjonale donorer som for eksempel UNDP² og Verdensbanken, den politiske opposisjonen og det nasjonale sivile samfunn (Olowu & Wunsch 2004). Disse hevder at desentraliseringsreformer fremmer deltakelse, kommunikasjon og ansvarlighet. Dette fordi beslutningene tas på et lavere politisk nivå. Deltakelsen forventes bedret fordi det politiske rommet på lokalt nivå blir større, slik at befolkningen får flere politiske arenaer til rådighet. Subsidiaritetsprinsippet tilsier at oppgaveløsning bør skje på lavest mulig nivå, det vil si nærmest mulig de som blir berørt av beslutningene (Hovik et al 2004). Dette skal skape politisk karakterdannelse i befolkningen og større politisk deltakelse. Kommunikasjonen forventes bedret fordi lokalpolitikere i større grad vet hva som foregår og hva folk trenger. Som en direkte

¹ "Afrika" anvendes i denne oppgaven om det som i realiteten er Afrika sør for Sahara.

² FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme).

følge av bedret deltakelse og kommunikasjon, vil også den politiske ansvarligheten bedres. Ansvarligheten forventes imidlertid også bedret fordi populasjonen har lokalvalg som sanksjonsmekanisme overfor de folkevalgte (Crook & Sverrisson 2001: 1).

Desentraliseringsreformene i mange afrikanske stater har naturligvis ført med seg mange utfordringer. En av disse utfordringene har vært hvorvidt det desentraliserte styret som allerede eksisterer i de fleste områdene i Afrika, det vil si tradisjonelle landsbysjefer og landsbyråd, skal avskaffes eller ikke. Landsbysjefene og landsbyrådenes tradisjonelle maktposisjon varierer både mellom stater og innad i hver enkelt stat. Variasjonen er også stor når det kommer til hvor lenge disse institusjonene har vært etablerte maktfaktorer i sine områder. Noen steder har de kun vært maktfaktorer i postkolonial tid, mens de andre steder har styrt landsbyene både før, under og etter kolonitiden. Derfor er det slik at noen stater, som for eksempel Niger og Mali, har valgt å beholde de tradisjonelle institusjonene, mens andre stater, som for eksempel Tanzania, har valgt å avskaffe de.

1.1 Kultur og kontekst

Den vanlige definisjonen av et liberalt demokrati inkluderer flertallsstyre, frie og rettferdige valg, samt et minstemål av sivile og politiske rettigheter (Schumpeter 1987). Noen afrikanske forskere har imidlertid kritisert denne definisjonen og kalt den irrelevant fordi de ser den som en del av et vestlig konsept, atskilt fra demokratiet som sådan (Ake 2000; Tandon 1995; Mkandawire 1994; Reigstad 2002). De søker en definisjon med bedre kontekstforståelse, basert på hver enkelt nasjons kultur³. Andre igjen, mener at demokrati ikke er knyttet til vestlige modeller, men er en universell størrelse. (Olokushi 1998).

³ Kultur defineres gjerne som *det en gruppe mennesker har felles som skiller dem fra andre grupper*. Kultur definerer kontekst. Hver tanke, hver setning og hver handling foregår innenfor rammene av en kulturell kontekst.

Demokratidefinisjonen i denne oppgaven tar sitt utgangspunkt i Richard Crook og James Manor (1998). Crook og Manor er først og fremst opptatt av populasjonens muligheter til påvirke styresmaktene. De legger vekt på den enkeltes bruk av de demokratiske institusjonene og definerer demokrati på bakgrunn av flere variabler for *demokratisk ansvarlighet*. Disse variablene er komplekse og stiller en rekke krav for at styret av en stat, eller styret av en kommune for den saks skyld, skal kunne oppfattes som demokratisk. For den konkrete redegjørelsen for begrepet *demokratisk ansvarlighet*, samt dette begrepets anvendelse i denne oppgaven, henviser jeg til kapittel to.

1.1.1 Demokratiets grunnlag

Flere av historiens største tenkere tar forbehold når de lanserer demokrati som den mest hensiktsmessige styreformen. Dette fordi de mener at den mest hensiktsmessige styreformen til enhver tid vil avhenge av en rekke faktorer og omstendigheter. Aristoteles anbefaler på generell basis et moderat demokrati, men avviser ikke at tyranni eller oligarki kan være det mest hensiktsmessige i ekstreme situasjoner. Poenget hans er at den mest hensiktsmessige styreformen i hvert enkelt tilfelle avhenger av faktorer som befolkningssammensetning, økonomisk grunnlag, historie, normer og tradisjoner (Malnes & Midgaard 2000).

På 1700-tallet fremmet Montesquieu noen av de samme holdningene. Han mente at populasjonens lidenskaper er avgjørende for styreformen (Malnes & Midgaard 2000). Disse lidenskapene er ifølge Montesquieu formet av historie og kultur og kommer til uttrykk i *folkekarakteren*. Videre mener han at man må være tolerant overfor folkekarakteren i enhver populasjon. Å innføre en ny styreform utenfra som ikke er forenelig med folkekarakteren vil ikke bare være undertrykkende, det vil også mislykkes.

I nyere tid er det også mange som har pekt på at det finnes klare forutsetninger for at et demokrati skal fungere. Stein Rokkan (1987) mener det er en

klar forutsetning for demokratiet at en stats kultur preges av toleranse og selvtillit, samt en grunnleggende tillit til andre personer. Spørsmålet blir om man skal gjøre noe, og hva man eventuelt skal gjøre, for å skape en kultur som innehar disse egenskapene. Og hva skal komme først, det kulturelle grunnlaget for et demokrati, eller innføringen av demokratiske institusjoner?

1.1.2 Demokratisk og despotisk legitimitet

Max Weber presenterer *tradisjonelt herredømme* som en av tre rene typer av legitimt herredømme. De to øvrige er *legalt herredømme* og *karismatisk herredømme*. Weber forklarer *tradisjonelt herredømmes* legitimitet på følgende måte: «*Når herren adlydes, er det fordi tradisjonen gjør ham til en person som i seg selv er verdig og hellig*». (Weber 1990: 94)

Når stater som Niger og Mali så velger å beholde tradisjonelle og despotiske strukturer når de går inn i en demokratireform på lokalt nivå, er det ikke nødvendigvis slik at landsbysjef og landsbyråd-institusjonene vil få et legitimitetsproblem. Rikke Damm (2002: 2) skriver følgende om Niger: «*Landets lovgivning anerkjenner således på én og samme tid to maktsystemer med hver sin kilde til legitimitet – valgurnene og den aristokratiske herkomst – og med hver sin historisk-kulturelle opprinnelse*». En USAID-rapport om Mali fra 1998 bekrefter også de tradisjonelle institusjonenes legitimitet. «*Traditional village chiefs have considerable legitimacy and their decisions typically represent public opinion, many Malian acknowledge. Their post may be hereditary, but chiefs are rarely autocrats and are more likely to build consensus and maintain village unity* (1998:12). Det finnes imidlertid også analyser som viser det motsatte. Øyvind Hetland setter spørsmålsteget ved tradisjonelle lederes legitimitet i det maliske samfunnet, og mener at de bruker sine posisjoner til egen vinning og for å sikre seg innflytelse i det han beskriver som det «*politiske spillet i de nye kommunene*» (Hetland 2000: 102).

Det finnes videre et uttall eksempler av casestudier og bøker som diskuterer de tradisjonelle institusjonenes plass i det afrikanske samfunnet⁴. Lars Rudebeck (2002) mener at landsbysjefen og hans råd er en svært viktig link mellom staten og folket i afrikanske stater. Manor (2004) antyder at landsbysjef og landsbyrådene kan være bedre skikket til å ta vare på de svake i samfunnet enn det demokratiet er. Han mener at etter at flere land har gjennomført demokratiseringsreformer «*it has become clear that democracy does not automatically benefit poor people and groups that have long faced social exclusion*» (Manor 2004: 5). Disse diskusjonene kommer jeg tilbake til i analysekapitlene kapittel tre og fire.

1.1.3 Europeisk despoti

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven er hentet fra Mahmood Mamdani *Citizen and Subject* (1996). I denne boka viser Mamdani hvordan det afrikanske samfunnet har utviklet seg før under og etter kolonitiden og hvordan de ulike periodene preger samfunnet og politikken på det afrikanske kontinentet i dag.

Mamdani (1996) viser til flere eksempler på demokratiske mekanismer i det afrikanske samfunnet i førkolonial tid. Landsbysjefenes konsultasjoner med hele lokalsamfunnet og muligheten til å bli avsatt av sin egen landsby, vitner om et konsensusbasert styre med klare demokratiske innslag.

«A recent document prepared by a Transkei-based community organization⁵ contrasts the nature of traditional chiefship in the preconquest period with the one under colonial rule. (...) The traditional chief functioned in an advisory and consultative context, unlike the bureaucratic model imposed under colonialism. The administrative power of such a chief consisted mainly in the right to allocate land, but

⁴ Eksempler på dette er foruten Damm (2000), Rudebeck (2002) og Manor (2004), også Seely (2001), Nijenhuis (2001) og Boone (2003).

⁵ Transkei Land Service Organisation. Transkei er en del av Sør-Afrika.

it was a right exercised through a double consultation: with his, sometimes her, counsellors, but primarily in consultation with the wider community, for the chief was the custodian of the land, not its proprietor. And custody could only be exercised through a consensus of the community as a whole. The ultimate popular sanction against a despotic chief was desertion» (1996: 45). Dette er ifølge Mamdani eksempler på både en demokratisk form for styre og en desentralisert form for styre. Mamdani kaller det «*the decentralized village self-government*» (1996: 41).

Mamdani stiller seg videre kritisk til den påvirkning kolonistynet hadde på afrikansk kultur. Det indirekte styret, som mange av kolonimaktene anvendte, var udemokratisk og kunne sammenlignes med styret av en militær divisjon (1996: 78). Kolonimaktenes bruk av indirekte styre førte til at de etterlot seg klare despotiske strukturer i det afrikanske samfunnet.

Etter kolonitiden har de despotiske strukturene blitt forsterket, spesielt i de rurale områdene. Desentraliseringsreformer har vært med på å befeste og styrke de lokale despotenes makt, ettersom de stadig har kunnet innta nye lokale maktposisjoner. Dette er bakgrunnen for at Mamdani avviser nytten av nye desentraliseringsreformer dersom de ikke kombineres med en rural reform. Mamdani hevder at det tradisjonelle styret med landsbyråd og landsbysjefer må avskaffes dersom det skal være mulig å fjerne de despotiske strukturene. Demokratiske desentraliseringsreformer alene vil kun styrke de despotiske strukturene ytterligere, fastslår Mamdani (1996: 300). Har Mamdani rett i dette, eller kan despotiske landsbysjefer og landsbyråd ha demokratisk hensiktsmessige oppgaver i et demokratisk afrikansk samfunn?

1.2 Desentralisering og tradisjonelle institusjoner

Det hersker liten tvil om at det har vært mange mislykkede demokratiseringsforsøk gjennom tiden, i Afrika, så vel som andre steder. Om det kommer som et resultat uheldig befolkningssammensetning, manglende trekk i folkekarakteren eller en udemokratisk kultur, er ikke tema for denne oppgaven. Noen mener at er det noe

historien har lært oss, så er det at det er svært viktig å tilpasse demokratiet og demokratiseringsprosessen til de aktuelle kontekstuelle forhold. Andre hevder at demokrati er universalt og at det ikke skal tilpasses kontekstuelle forhold.

I denne oppgaven skal jeg se nærmere på ett av de mange policy-valgene som må gjøres i forbindelse med en demokratiseringsprosess. Dette policy-valget går rett til hjerte av debatten om hvorvidt demokrati er universalt eller bør tilpasses kontekstuelle forhold. Det er knyttet til den delen av demokratiseringsprosessen som søker å gjennomføre en demokratisering helt ned på lokalnivå, gjennom blant annet å etablere lokaldemokratiske strukturer, nemlig desentraliseringsreformen. Jeg skal ta for meg en kommune i den vestafrikanske staten Mali og se hvordan tradisjonelle og til dels despotiske maktinstitusjoner som landsbysjef og landsbyråd, har blitt tildelt en plass i en demokratisk stat.

I flere afrikanske stater har man valgt å beholde institusjonene landsbysjef og landsbyråd. I Malis naboland i sørøst, Niger, er landsbysjefens posisjon også nedfelt i landets grunnlov (Damm 2000). Det er ikke tilfellet i Mali, men landsbysjefenes og landsbyrådenes plikter og ansvar er definert i lovene som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå. Hvorvidt denne makten som tildeles landsbysjefer og landsbyråd oppleves som legitim av populasjonen, varierer fra sted til sted, men i store deler av Mali, og særlig i rurale områder, oppleves den som legitim. Hvorvidt denne makten er legitim med demokratiske prinsipper som referansepunkt, er imidlertid et annet spørsmål.

1.2.1 Innflytelse gjennom konsultasjon

I Mali er landsbysjefenes og landsbyrådenes plikter og ansvar definert i lovene som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå. Landsbysjef og landsbyråd institusjonene er ikke lenger noe eget administrativt styringsnivå og har ingen formell beslutningsrett i politiske saker. Deres formelle politiske makt ligger i at

kommunestyrene er pliktig å konsultere dem i en rekke saker, før beslutninger fattes. Dette gjelder saker innenfor følgende områder (Malisk lov 1998):

- Veinett, drenering og kloakk.
- Kollektivtransport.
- Privat bruk av fellesområder.
- Skatt, skattelister, areal og verdi på eiendommer.
- Organisering av aktiviteter innen jordbruk, dyrehold, skog, jakt og fiske.
- Graving og vedlikehold av brønner og vannposter.
- Planer for rydding og bruk av offentlig område.
- Naturvern og utnytting av naturressurser.
- Bruk av fellesareal.
- Opprettelsen av og styringen av kollektivt utstyr.

1.2.2 Ulike former for desentralisering

Begrepet desentralisering anvendes på mange forskjellige måter og tillegges svært varierende innhold. Den teoretiske og empiriske debatten rundt dette begrepet er stor, men mange er av den oppfatning at det er naturlig å dele desentralisering inn fire ulike hovedtyper. Disse typene skiller seg fra hverandre ved at man måler hvor mange oppgaver og hvor mye beslutningsmyndighet som flyttes til lokalt nivå, som en følge av hver enkelt desentraliseringstype (Sundstøl-Eriksen et al 1999).

De fire hovedtypene av desentralisering er administrativ, fiskal, markeds og politisk desentralisering. Administrativ desentralisering er i praksis kun dekonsentrasjon av statlig administrasjon. Det vil si «*delegation of tasks or transfer of authority from central government to local "branches" of central government*» (Sundstøl-Eriksen et al 1999: 36). Fiskal desentralisering kan ha forskjellige former, men består alltid av at ansvaret for enkelte utgifter og/eller inntekter delegeres til et lavere styringsnivå. Markedsdesentralisering betyr å overføre offentlige servicetjenester fra den offentlige til den private sektor. Ansvaret for tjenestene ligger

fortsatt hos sentrale statlige myndigheter, men det private selskaper eller organisasjoner som utfører de.

I denne oppgaven vil jeg først og fremst konsentrere meg om politisk desentralisering, eller mer presist *demokratisk desentralisering*. Politisk desentralisering og demokratisk desentralisering er begreper som ofte anvendes om hverandre. Men mens politisk desentralisering i første rekke er overføring av politisk autoritet og beslutningsmyndighet til lokale folkevalgte styringsinstitusjoner (devolusjon), er en vanlig definisjon på demokratisk desentralisering «*meaningful authority devolved to local units of governance that are accessible and accountable to the local citizenry, who enjoy full political rights and liberty*» (Blair 2000: 21). Dette betyr at demokratisk desentralisering innebærer både dekonsentrasjon av statlig administrasjon og overføring (devolusjon) av beslutningsmyndighet til lokale styringsinstitusjoner. Demokratisk desentralisering innebærer også demokratisering av lokale styringsinstitusjoner og en forventning om lokal utvikling.

Når Mamdani kritiserer desentraliseringsreformer kritiserer han alle disse formene for desentralisering, også demokratisk desentralisering, med mindre de også inneholder en reform av tradisjonelle maktinstitusjoner i rurale områder. Mamdani fastslår at det kun er en rural reform av tradisjonelle maktinstitusjoner som må til dersom det skal være mulig skape stabile demokratier (1996: 298-300).

1.2.3 Problemstillinger

Hva betyr det så for demokratiet i afrikanske stater at ikke-demokratiske institusjoner som landsbysjef og landsbyråd opprettholdes? Hva har dette betydd for demokratiseringsprosessen i Mali? Er dette en mindre demokratisk form for styre enn en styringsmodell hvor landsbysjefen og landsbyrådet er avskaffet? Bør demokratiske prinsipper overhodet tilpasses etter kontinent eller kontekst? Og i så fall hvor mye, før det ikke er demokrati vi snakker om lenger? Dette er generelle spørsmål som det

hersker stor uenighet om. Disse spørsmålene skal ikke besvares direkte i oppgaven, men danner i stedet bakgrunn for de spesifikke problemstillingene.

Den normative tilnærmingen i denne oppgaven er som følger: For at praksisen med landsbysjefer og landsbyråd skal være legitim innenfor demokratiske rammer, må disse institusjonene på en eller annen måte ivareta noen demokratiske funksjoner. I denne oppgaven er demokratiske funksjoner definert med Crook og Manors begrep *demokratisk ansvarlighet* (1998). Crook og Manor har utarbeidet en operasjonalisering av dette begrepet som er spesielt tilpasset den aktuelle konteksten. På bakgrunn av dette teoretiske verktøyet presenterer jeg følgende hovedproblemstilling:

I hvilken grad har landsbysjef og landsbyråd vist demokratisk ansvarlighet i møtet med det nye lokale styringsorganet, kommunestyret⁶, etter innføringen av dette?

Jeg utleder to hypoteser. Disse skal vurderes på bakgrunn av en analyse der jeg anvender Crook og Manors operasjonalisering av demokratisk ansvarlighet. Hypotesene er som følger:

- H0: De tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd har ikke vist demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret etter innføringen av dette.
- H1: De tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd har vist demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret etter innføringen av dette.

Med bakgrunn i hovedproblemstillingen er det naturlig å utlede følgende to underproblemstillinger:

⁶ Begrepet *kommunestyret* inkluderer ordføreren igjennom hele denne oppgaven.

- **I hvilken grad er institusjonene landsbysjef og landsbyråd demokratiske i seg selv?**
- **I hvilken grad bidrar landsbysjef og landsbyråd til at kommunestyret skal bli mer ansvarlig?**

Svaret på den første underproblemstillingen må først og fremst si noe om hvordan landsbysjefene og landsbyrådene opptrer i møte med sin egen populasjon. Er de til en viss grad demokratisk ansvarlige? Dersom de er det blir det andre spørsmålet svært interessant. Er disse demokratiske innslagene i de tradisjonelle institusjonene med på å styrke lokaldemokratiet? Er landsbysjefer og landsbyråd, på tross av sitt, ifølge Mamdani, despotiske utgangspunkt, med på å bidra til et mer demokratisk styresett på lokalt nivå? Dette er sentrale spørsmål som vil bli drøftet og besvart i denne oppgaven. Avslutningsvis, i forlengelsen av de foregående spørsmålene, vil jeg også komme med noen betraktninger i forbindelse med en eventuell videreutvikling av de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd. Hvilke eventuelle endringer kan legge til rette for at de tradisjonelle institusjonene skal kunne bidra enda mer i demokratiets interesse?

For å kunne drøfte hovedproblemstillingen og for å kunne bekrefte eller avkrefte hypotesene har jeg gjennomført en casestudie i en kommune nordvest i Mali. Konklusjonene som kommer i denne oppgaven er derfor kun gyldige for dette casestudiet. I forbindelse med casestudiet konsentrerte jeg meg om tre relasjoner mellom tre ulike grupper av aktører. Alt dette for å kunne kartlegge eventuelle demokratiske trekk ved institusjonene landsbysjef og landsbyråd. Jeg kartla følgende tre relasjoner:

- Første relasjon: Mellom kommunestyret i Tomora kommune og populasjonen i denne kommunen.
- Andre relasjon: Mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsby i denne kommunen.

- Tredje relasjon: Mellom kommunestyret og landsbysjefer/landsbyråd i Tomora kommune.

Den første relasjonen omhandler ikke landsbysjef og landsbyråd direkte, men er inkludert fordi den åpner for en komparativ analyse av den demokratiske ansvarligheten som kommunestyret viser kontra den demokratiske ansvarligheten landsbysjef og landsbyråd viser. I denne analysen anvender jeg argumenter fra Mamdani. I tillegg gir denne første relasjonen også et aktuelt sammenligningsgrunnlag for den andre relasjonen. Den gir noe å kontrastere relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsby opp i mot. Den første relasjonen gir også nyttig tilleggsinformasjon til oppgaven.

Den andre relasjonen er inkludert i analysen fordi jeg på bakgrunn av problemstillingene må kartlegge hvorvidt landsbysjef og landsbyråd viser demokratisk ansvarlighet overfor populasjonen i sin landsby. Den tredje relasjonen, relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjefer/landsbyråd, er inkludert fordi landsbysjefer og landsbyråd ikke har egen beslutningsmyndighet. Landsbysjefene og landsbyrådene kan forsøke å være så demokratisk ansvarlige de vil overfor sin populasjon, men det vil ikke gjøre det lokalpolitiske systemet mer demokratisk ansvarlig med mindre det er en relasjon mellom landsbysjefer/landsbyråd og kommunestyret. Denne relasjonen er altså inkludert fordi samspillet mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd er avgjørende for hvorvidt landsbysjefer og landsbyråd viser demokratisk ansvarlighet.

1.3 Metode

Temaet for denne oppgaven er landsbysjefenes og landsbyrådenes rolle i en demokratisk afrikansk stat. Helt spesifikt dreier det seg om hvorvidt disse institusjonene er demokratisk ansvarlige i møte med de nye lokale styringsorganene og hvorvidt de er demokratisk ansvarlige ovenfor den populasjonen de representerer. Problemstillingen i denne oppgaven vil bli belyst gjennom en casestudie av en kommune i Mali.

Robert K. Yin (1994) presenterer casestudien på denne måten i innledningen av sin bok *Case Study Research: Design and Methods*: «*In general, case studies are the preferred strategy when "how" and "why" questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context. Such "explanatory" case studies also can be complemented by two other types – "exploratory" and "descriptive" case studies*» (Yin 1994: 1).

Casestudien er bare en av mange metodologiske tilnærminger som kan anvendes i studiet av et fenomen. Denne metodologiske tilnærmingemetoden skiller seg ifølge Yin (1994) fra andre metodologiske tilnærmingemetoder på tre måter: Hvilken type forskningsspørsmål som blir stilt, grad av kontroll en forsker har over aktuelle hendelser, samt graden av fokus på nåtidshendelser i forhold til historiske hendelser. Eksempler på andre metodologiske tilnærmingemetoder er kvantitative spørreundersøkelser, historiske studier, arkivanalyser og eksperiment. Disse metodene er ikke gjensidig utelukkende, men i denne oppgaven har det vært mest hensiktsmessig å holde seg til en bestemt strategi, en strategi som egner seg når grensene mellom fenomen og kontekst er svært svak.

1.3.1 Valg av casestudie

Jeg har valgt en casestudie av en kommune i det vestafrikanske landet Mali. Denne kommunen heter Tomora kommune og ligger i et ruralt område nordvest i landet.

Valget av Mali som utgangspunkt for denne oppgaven baseres i all hovedsak på tre sentrale forutsetninger for denne oppgaven. For det første var det en forutsetning å finne en stat som hadde gjennomført en nasjonal demokratisk reform for en tid tilbake. Det var naturlig nok viktig for oppgaven at denne staten også hadde vært igjennom en desentraliseringsreform, ettersom problemstillingen dreier seg om forholdet mellom tradisjonelle maktinstitusjoner og nye demokratiske maktinstitusjoner på lokalt nivå.

Mali er en tidligere fransk koloni som ble selvstendig stat i 1960. Landet gjennomførte sitt første demokratiske valg i 1992 og siden den gang avholdt presidentvalg og valg av representanter til nasjonalforsamlingen i 1997 og 2002. I 1999 gjennomførte landet sitt første lokalvalg som en følge av implementeringen av en desentraliseringsreform. Denne reformen ble tvunget fram av tuareg-opprørere i nordøst Mali, i det regjeringen og president Alpha Oumar Konaré ønsket å sikre fred og stabilitet gjennom å tildele disse områdene, og derigjennom alle andre områder i Mali, en viss grad av selvstyre (Seely 2001). Det ble også avholdt lokalvalg i Mali i 2004.

Den andre forutsetningen for valg av land er av det mer praktiske slaget. For å kunne gjennomføre et feltarbeid i en rural kommune måtte jeg ha kontakter som kunne ta imot meg og hjelpe meg med å komme i kontakt med aktuelle intervjuobjekter. En eventuell gjennomføring av et slikt casestudiet uten kontakter, ville vært svært vanskelig og kostbar, og dessuten tidkrevende tatt i betraktning oppgavens begrensede omfang.

Den tredje forutsetningen dreier seg om forskjellen mellom rurale og sentrale områder. Jeg ønsket å gjøre en casestudie av en rural kommune og det var derfor naturlig å velge et land med et distinkt historisk skille mellom det urbane og det rurale. I Mali har det eksistert et slikt skille fra kolonitiden av. Et eksempel på dette er at det har eksistert bykommuner i landet siden 1920-tallet.

Ifølge Svein S. Andersen (1997) er det svært viktig at en case er typisk for det teoretiske fenomenet som skal undersøkes. Noen av kommunene i Mali har ikke maktet å etablere et fungerende kommunestyre og dersom en slik kommune skulle vært casen i denne oppgaven, ville forutsetningene for problemstillingen blitt endret radikalt. Tomora kommune som spesifikt case egnet seg godt både med tanke på det rurale aspektet og fordi kommunen har maktet å få på plass et fungerende kommunestyre.

Også ved valg av den spesifikke casen spilte praktiske spørsmål sterkt inn. I Tomora kommune klarte jeg å skaffe meg kontakter som var villige til å ta imot meg

og som var i stand til å hjelpe meg med gjennomføringen av casestudiet. Jeg var blant annet avhengig av tolk, både for å kunne kommunisere på fransk og for å kunne kommunisere på lokalspråket.

1.3.2 Feltarbeidet

Mitt opphold i kommunesenteret i Tomora kommune, Ossobidjania⁷, varte fra 15. mai til 7. juni i 2006. Underveis i oppholdet besøkte jeg ytterligere to landsbyer og en ”dyrkningsgrend”⁸ og gjennomførte totalt 30 semistrukturerte intervjuer. Det var viktig for meg å velge intervjuobjekter fra mange ulike grupper i befolkningen. Dette for å skaffe meg et mest mulig komplett bilde av lokalpolitikken og landsbysjefenes og landsbyrådenes rolle i denne sammenheng. Det var også viktig å gå bredt ut når jeg skulle velge intervjuobjekter for å bedre kunne kartlegge hvorvidt kaste, alder og kjønn spiller inn på Crook og Manors variabler for demokratisk ansvarlighet. Jeg intervjuet representanter for kommunestyret, ordføreren, statens representant, landsbysjefer, representanter for landsbyråd og nøkkelinformanter, samt kvinner og menn i ulike aldre og kaster uten spesielle verv. Grunnen til at jeg valgte å besøke områder også utenfor kommunesenteret Ossobidjania, var for å kartlegge den eventuelle forskjellen mellom kommunesenteret, landsbyer i nærheten av kommunesenteret, mer perifere landsbyer og landsbysjef-løse dyrkningsgrender.

⁷ Ossobidjania, staves offisielt Oussoubidjania. Oversatt til norsk i tråd med Normisjons praksis.

⁸ I Tomora kommune er det 32 landsbyer og over 50 *dyrkningsgrender*. Det er kun landsbyer som har landsbysjef og landsbyråd, selv om det i praksis ikke trenger å være noen forskjell på størrelsen på en landsby og en dyrkningsgrend. Alle innbyggerne i dyrkningsgrendene er underlagt en landsby, det vil si den landsbyen som de eller deres familie opprinnelig flyttet ut fra. Dette gjelder uansett hvor stor avstand det er mellom landsbyen og dyrkningsgrenden. Dette er med på å gjøre mange av dyrkningsgrendene svært marginaliserte. Dette og det faktum at det stort sett er slavefamilier som har funnet det nødvendig å flytte til en dyrkningsgrend for å få seg jord.

1.3.3 Triangulering, validitet og reliabilitet

Det er naturlig å basere valget av kvantitativ eller kvalitativ metode på de kontekstuelle forholdene for undersøkelsen, samt hvilken type informasjon man er ute etter. En statistisk analyse inneholder data som bestemmer variasjon på bestemte variabler. Noen av grunnene til å unngå en kvantitativ spørreundersøkelse var spørsmålenes uvanlighet for lokalbefolkningen i denne delen av verden, utfordringer i forbindelse med oversettelse til mer begrepsbegrensede lokale språk og den utbredte analfabetismen. Med bakgrunn i dette var det naturlig å søke en kvalitativ tilnærming. Kvalitative casestudier presenterer funn ved for eksempel tolkning av intervjuer, dokumenter og observasjon. For å belyse problemstillingen i denne oppgaven på en kontekstuell og troverdig måte, valgte jeg å gjennomføre en kvalitativ casestudie.

Videre ønsket jeg å drøfte problemstillingen opp mot relevant og aktuell teori. Dermed var det naturlig å velge bort et a-teoretisk design (Andersen 1997). Videre ønsket jeg å gjøre en deskriptiv studie. Ut i fra problemstillingen i denne oppgaven er det heller ikke naturlig å legge opp til begrepsutvikling eller lignende. På bakgrunn av dette var det naturlig å velge et teoretisk fortolkende design på casestudiet.

Metodetriangulering betyr at man benytter seg av et flere datakilder (Yin 1994). I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av metodetriangulering fordi jeg fant det hensiktsmessig å søke flere datakilder for å få et bredere og mer valid⁹ datagrunnlag, samt for å sikre reliabiliteten¹⁰ til dataene. Jeg benyttet meg av følgende tre ulike typer data:

- Semi-strukturerte intervjuer
- Dokumentanalyse
- Sekundær litteratur

⁹ Validitet kan defineres som graden av overensstemmelse mellom teoretisk definisjon og operasjonell definisjon (Hellevik 1991: 159).

Jeg ønsket å gjennomføre et feltarbeid med intervjuer fordi jeg ønsket å basere konklusjonen i denne oppgaven delvis på førstehåndsinformasjon. Dette for at reliabiliteten ikke skulle forringes. Semi-strukturerte intervjuer ble valgt fordi slike intervjuer i denne sammenhengen ville gi data med best validitet. Grunnene til dette er flere. Med semi-strukturerte intervjuer ville jeg få data med en viss grad av systematikk, uten å miste kompleksiteten i svarene. Dette passet godt til denne oppgaven, ettersom jeg ønsket å vurdere nokså vanskelig tilgjengelig informasjon opp mot konkrete variabler for demokratisk ansvarlighet. Med semi-strukturerte intervjuer tok jeg også hensyn til det faktum at respondentenes kunnskap og forståelse av spørsmålene ville variere stort. Dermed kunne jeg gå inn å forklare nærmere dersom dette var nødvendig.

Jeg brukte forskjellige spørsmålssett til de ulike gruppene intervjuobjektene i undersøkelsen. Dette for å på best mulig måte samle inn informasjon om de ulike aktørene som står sentralt i problemstillingen i denne oppgaven. Ved å tilpasse spørsmålene til respondentene oppnådde jeg også å heve validiteten til de innsamlede data.

Alle intervjuene ble foretatt med tolk, noen på det lokale språket kasonké og noen på fransk. Dette kan gå utover både reliabiliteten og validiteten til undersøkelsen fordi jeg naturlig nok ikke kan utelukke at informasjon har kommet bort underveis i intervjuene. Det ble imidlertid gitt klare og presise instruksjoner på forhånd og begge tolkene har bodd i området i flere år og kjenner konteksten godt. I en studie hvor flertallet av intervjuene må gjennomføres på ett av Malis nærmere 30 lokale språk, må det også være akseptabelt med bruk av tolk i forbindelse med en oppgave som dette.

Et annet reliabilitetsproblem i forbindelse med intervjuene er at tolkene jeg brukte er en del av konteksten til Tomora kommune. Jeg brukte to misjonærer som tolker og disse personene vil bli oppfattet som misjonærer av alle i denne kommunen, uansett hvilken sammenheng de opptrer i. Jeg kan ikke utelukke at dette har virket inn

¹⁰ Reliabilitet kan defineres som hvorvidt instrumentene som skal måle variablene er av god kvalitet (Hellevik 1991: 159).

på svarene til enkelte av respondentene. Hadde jeg imidlertid valgt å bruke andre lokale kontaktpersoner, ville de trolig vært mer involvert i lokalpolitikken enn det misjonærene er. Dette ville sannsynligvis påvirket svarene til respondentene i enda større grad.

Når det er nevnt så var det, på en annen side, en klar fordel for validiteten til dette casestudiet at jeg tok i bruk lokale kontaktpersoner som kjente konteksten. At jeg hadde tilgang på lokale kontaktpersoner bidro utvilsomt til at tilgjengeligheten på valid informasjon ble bedre.

Anvendelsen av dokumentanalyse gir undersøkelsen bedre validitet. I tillegg er reliabiliteten til disse dokumentene langt bedre enn tilfellet er med intervjuene, fordi de aktuelle dokumentene forholder seg til konkrete opplysninger. Dessverre var det vanskelig å oppdrive offisielle dokumenter i Tomora kommune, men enkelte interessante dokumenter var tilgjengelige. Dessuten har jeg gått igjennom dokumenter som omhandler Mali fra internasjonale organisasjoner, samt lovtekster som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå.

Sekundærlitteratur og tidligere casestudier fra rurale områder i Mali har både blitt brukt som bakgrunnsmateriale for feltarbeidet og for å belyse problemstillingen i analysedelen av denne oppgaven. Med denne litteraturen har jeg både mer informasjon tilgjengelig, jeg har noe å sammenligne casestudiet mitt opp mot, samt at jeg som en følge av dette kan se etter generelle trekk ved lokalpolitikken i maliske kommuner. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å påpeke at det ikke eksisterer ubegrenset med slik litteratur.

I forberedelsen av studiet og underveis i datainnsamlingen ble flere datainnsamlingsmetoder også valgt bort. Blant annet ble gruppeintervjuer og direkte observasjon vurdert som lite hensiktsmessige. Gruppeintervjuer kunne vært aktuelt, men ville blitt svært utfordrende for en tolk. Reliabiliteten ville fort blitt lav. Direkte observasjon ble utelukket fordi kommunestyret ikke hadde noe møte i løpet av den perioden jeg var i Tomora. Dessuten er det heller tvilsomt hvor mye valid og reliabel informasjon dette ville gitt, uten mulighet til å gjøre gjentatte observasjoner.

1.4 Kapitteloversikt

Denne oppgaven består av ett introduksjonskapittel, ett teorikapittel, to analysekapitler og ett konklusjonskapittel. I teorikapittelet, kapittel to, presenterer jeg innledningsvis teorier som dominerer debatten omkring styreformer, demokrati og demokratisering på det afrikanske kontinentet. De fire teoriene som presenteres er Jean-Francois Médards *neo-patrimonialisme* (1996), Jean-Francois Bayarts *magepolitikk* (1993), Patrick Chabal og Jean-Francois Daloz' *instrumentalisering av uorden* (1999), samt Mamdanis teori om den *todelte stat* (1996). Den sistnevnte av disse redegjør jeg nærmere for utover i kapittelet, ettersom dette er den teoretiske tilnærmingen til problemstillingen i denne oppgaven. Redegjørelsen spisses inn mot fem argumenter som er gjenstand for diskusjon i kapittel fire. Avslutningsvis i kapittel to redegjør jeg for det teoretiske begrepet *demokratisk ansvarlighet* og for operasjonaliseringen av dette. Demokratisk ansvarlighet inngår i problemstillingen og skal måles i forbindelse med analysen i kapittel tre.

Crook og Manor (1998) deler demokratisk ansvarlighet opp i åtte hovedvariabler. Én av disse er ikke inkludert i denne oppgaven, mens andre er noe forenklet. Årsakene til dette kommer jeg tilbake til i kapittel to. Kapittel tre består av en analyse av de tre relasjonene som jeg presenterte i punkt 1.2.3 ved hjelp av Crook og Manors variabler. På bakgrunn av denne analysen kan jeg avslutningsvis i dette kapittelet diskutere problemstillingen i oppgaven.

I kapittel fire søker jeg å bringe de deskriptive analyseresultatene fra kapittel tre inn i en teoretisk debatt omkring utvikling av lokaldemokrati i Afrika. Her drøfter jeg analyseresultatene opp mot eksplisitte argumenter som jeg utleder fra Mamdani i kapittel to. Jeg drøfter blant annet hvorvidt en sentrum-periferi skillelinje i Tomora kommune er avgjørende for den demokratiske ansvarligheten kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd utøver. Avslutningsvis i dette kapittelet diskuterer jeg Lars Rudebecks påstand om at landsbysjef- og landsbyrådsinstitusjonene kan ha en viktig rolle som sivilsamfunn i afrikanske stater.

I konklusjonskapittelet, kapittel fem, oppsummerer jeg analysen og drøftingen fra kapittel tre og fire. Med bakgrunn i dette presenterer jeg noen ideer og påstander knyttet til problemstillingen. Jeg går også igjennom hypotesene som ble presentert i punkt 1.2.3 i kapittel én. Avslutningsvis kommer jeg med noen eksplisitte anbefalinger for videre forskning på området.

1.5 Konklusjon, første kapittel

I denne oppgaven tar jeg for meg demokratiseringsprosessen i afrikanske stater, med hovedfokus på landsbysjefer og landsbyrådenes rolle i en demokratisk stat. Jeg ønsker å se nærmere på de kontekstuelle forholdene på lokalt nivå og hvordan disse påvirker demokratiseringsprosessen og valg som må gjøres i forbindelse med denne. Hovedproblemstillingen er: I hvilken grad har landsbysjef og landsbyråd vist demokratisk ansvarlighet i møtet med det nye lokale styringsorganet, kommunestyret, etter innføringen av dette?

For å belyse denne problemstillingen på en best mulig måte har jeg valgt å gjennomføre en teoretisk fortolkende casestudie. Ulike metodologiske og teoretiske innfallsvinkler har blitt vurdert, men et teoretisk fortolkende casestudie med Mamdanis teori om den todelte stat har blitt valgt på bakgrunn av en rekke ting som jeg har redegjort for i dette kapittelet.

Helt konkret skal jeg gjøre følgende: Jeg skal gjennomføre en casestudie av Tomora kommune. Ved hjelp av Crook og Manors (1998) operasjonalisering av begrepet *demokratisk ansvarlighet* skal jeg kartlegge relasjonene mellom tre aktørgrupper i Tomora kommune; relasjonen mellom kommunestyret og populasjonen, relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen, og relasjonen kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd. På bakgrunn av dette skal jeg vurdere den demokratiske ansvarligheten til institusjonene landsbysjef og landsbyråd. Når jeg har kommet med noen konklusjoner omkring dette, skal jeg drøfte disse konklusjonene opp mot Mamdanis teori om den todelte stat. Jeg har utledet fem

argumenter fra Mamdanis teori, som nevnes eksplisitt i kapittel to i denne oppgaven. På bakgrunn av disse argumentene skal jeg presentere mulige teoretiske forklaringer på konklusjonene jeg kom fram til i casestudiet. Samtidig skal jeg på bakgrunn av casestudiet vurdere holdbarheten til Mamdanis argumenter.

2. Teori og operasjonalisering

Dette kapittelet inneholder en presentasjon av det teoretiske verktøyet som skal anvendes for å besvare hovedproblemstillingen i denne oppgaven. Jeg vil redegjøre for resonnementene bak teoriene, samt presisere momenter, som anvendes i analysen av casestudiet. I tillegg til dette inneholder kapittelet en kort redegjørelse for andre eksisterende teoretiske perspektiver som danner bakgrunnen for debatten omkring styreformer og demokrati i Afrika. Inkludert i dette kapittelet er også en redegjørelse for operasjonaliseringen av det teoretiske begrepet *demokratisk ansvarlighet*. Denne operasjonaliseringen er hentet fra Crook og Manor (1998) og ble benyttet i forbindelse med feltarbeidet.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er tatt fra Mamdanis *Citizen and Subject* (1996). Her lanserer han begrepet ”*todelt stat*”¹¹, samtidig som han forklarer hvordan rollen som landsbysjef i rurale områder endret seg under kolonitiden og hvordan dette lager vanskeligheter for demokratiseringsreformer og desentraliseringsreformer i Afrika i dag. Måten kolonimaktene styrte lokalsamfunnene på, har ifølge Mamdani fått implikasjoner for dagens lokale styre i afrikanske stater.

Mamdani presenterer i forlengelsen av sin teori noen påstander eller anbefalinger omkring innføringen av demokrati på lokalt nivå i afrikanske stater. Mali gjennomførte en demokratisk desentraliseringsreform i 1999. I denne oppgaven anvendes Mamdanis teori for å se nærmere på hvordan landsbysjefene og landsbyrådene forholder seg til kommunestyret, etter at denne desentraliseringsreformen ble gjennomført. Med bakgrunn i casestudiet av Tomora kommune vil Mamdanis teori bli drøftet kritisk.

¹¹ Mamdani anvender uttrykket *bifurcated state*. (1996)

2.1 Teoretiske innfallsvinkler til afrikansk politikk

Diskusjoner omkring politiske reformer tar gjerne sitt utgangspunkt i en statsvitenskapelig, statssentrert tilnærming til politikk og utvikling. Særlig gjelder det miljøer som utgår fra internasjonale finansinstitusjoner og teoretikere som fokuserer på sammenhengen mellom administrasjon og utvikling (Boone 1998). «*Denne tilnærmingen er imidlertid problematisk i forhold til analysen av politiske reformer, blant annet fordi de overvurderer afrikanske lederes politiske makt og autonomi vis-à-vis det samfunnet de skal styre*» (Hetland 2000: 27). Hetland peker videre på at endringer i postkoloniale institusjoner i Afrika gjerne blir forklart ved lederes ideologiske visjoner og elitens private økonomiske interesser, mens det rurale samfunnet helt blir glemt i denne sammenhengen.

Det finnes imidlertid ulike teorier som i større grad er tilpasset den afrikanske virkeligheten. Mamdanis teori om den todelte staten er et godt eksempel på dette. Her har Mamdani gått dypt inn i den afrikanske historiske konteksten for å bygge teori om Afrika. Men Mamdanis teoretiske innfallsvinkel er selvfølgelig ikke den eneste mulige innfallsvinkel til en studie på lokaldemokrati i afrikanske stater. Sentrale og omfattende teorier om afrikansk politikk, som *neo-patrimonialisme*, *instrumentalisering av uorden*¹² og *magepolitikk*¹³, er andre mulige innfallsvinkler.

2.1.1 Neo-patrimonialisme

Ideen om å anvende patrimonialisme i studiet av politikk i den tredje verden, med utgangspunkt i Webers (1997) kategorisering av stater, ble først introdusert av Gunther

¹² Chabal og Daloz anvender begrepet *instrumentalization of disorder*.

¹³ Bayart anvender begrepet *la politique du ventre* på fransk, oversatt til *the politics of the belly* på engelsk.

Roth i 1968. Siden den gang og i særdeleshet siden 1980-tallet har dette konseptet dominert den teoretiske debatten omkring afrikanske staters karakter (Hellevik 2004: 17). Det mest sentrale poenget i patrimonialisme er at det til tross for at det eksisterer et strukturelt skille mellom den private og offentlige sfære, ikke eksisterer noe skille mellom disse to i praksis (Médard 1996: 80).

Det som karakteriserer patrimonialisme er en sterk personifisering av makt, samt mangel på skille mellom politikk og økonomi (Médard 1996: 86). Dette fører til at det blir mulig å utvikle patron-klient forhold mellom makthaver og støttespiller. Patron-klient nettverket blir brukt til å distribuere offentlige ressurser i bytte med politisk støtte. Médard fastslår at dette er en meget god karakteristikk av det politiske livet i Afrika. «*The confusion between the private and the public sector, which is at the heart of patrimonialism (...) is precisely the main characteristic of African political life*» (Médard 1996: 80).

Grunnen til at Médard anvender begrepet neo-patrimonialisme fremfor patrimonialisme, forklarer han på denne måten: «*The African state is not a patrimonial state, it is a patrimonialized state, and this is why it is better to call it neo-patrimonial*» (1996: 78). I dette ligger det at den afrikanske staten i dag ikke er bygd opp av patrimoniale institusjoner, men er en stat med moderne institusjoner, hvor patrimoniale strukturer er til stede. Derav prefikset neo (Bøås & Dokken 2002).

2.1.2 Magepolitikk

Jean-Francois Bayarts begrep *magepolitikk* oppstod som en del av en kritikk mot det avhengighetsteori-paradigme som dominerte studiet av afrikansk politikk fram til begynnelsen av 1990-tallet. Ifølge Tag (1994), forsøker Bayart i *The State in Africa: The Politics of the Belly* (1993) å utvikle et nytt paradigme som bryter med den ahistoriske tilnærmingen som eksisterer innenfor avhengighets- og moderniseringsparadigmene. Målet var å gjeninnføre den historiske dynamikken til studiet av det afrikanske samfunn. Dette ville han oppnå ved å flytte analysens fokus

fra staten og den herskende eliten til politiske handlinger utført av de dominerte gruppene (Hetland 2000: 42).

Magepolitikken kan tolkes som et altomfattende sosialt fenomen som inkluderer både staten og samfunnet. Prinsippet for magepolitikk er at enhver aktør innenfor politikken, så vel som i samfunnet for øvrig, gjør det den kan for å gjøre "egen mage stor". Begrepet har sitt utgangspunkt i den konkrete handlingen å skaffe seg mat og den prestisjen som tradisjonelt har knyttet seg til å være korpulent. Dette blir imidlertid først og fremst et bilde på hvordan hver enkelt aktør bruker sin posisjon i politikk og samfunn til å akkumulere flest mulig goder for seg og sine.

Bayart mener at han med et slikt perspektiv bedre får fram hvordan den afrikanske staten fungerer og dens gjensidige avhengighet til samfunnet, og avviser langt på vei patrimonialistiske forklaringer. Det mange med en tradisjonell forståelse av begrepet vil kalle korrupsjon av en afrikansk tjenestemann, vil Bayart kalle vanlig politisk atferd som må forklares og fortolkes ut i fra en afrikansk sammenheng (1993). Bayart presiserer at man må forstå hver enkelt handling ut fra den afrikanske konteksten, og ikke ut i fra en vestlig kontekst. Dette er en tilnærming som jeg oppfatter som svært lite normativ, ettersom hver enkelt handling skal analyseres med bakgrunn i kontekst, uansett om denne handlingen åpenbart er med på å undergrave en demokratisk utvikling i et samfunn.

Bayart (1993) kritiserer også neo-patrimonialismen direkte. Dette fordi neo-patrimonialismen forklarer staten med utgangspunkt i seg selv, uten å ta hensyn til de politiske handlingene som utføres av de som blir administrert av staten. Bayart hevder imidlertid at det ikke eksisterer noen universelle politiske strukturer, og at det følgelig blir meningsløst å analysere staten uten å inkludere underordnede grupper i analysen.

2.1.3 Instrumentalisering av uorden

Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz' (1999) teori om *politisk instrumentalisering av uorden* er en annen sentral teori om afrikansk politikk. Teorien er omfattende og er i utgangspunktet beregnet på alle afrikanske stater.

Chabal og Daloz' teori tar sitt utgangspunkt i at kolonimaktene aldri institusjonaliserte det koloniserte Afrika. Dagens afrikanske stater er dermed ikke *hybrid-stater*, slik Bayart og enkelte neo-patrimonialistiske perspektiver hevder. De er distinkte afrikanske stater, formet både før, under og etter kolonitiden (Chabal & Daloz 1999).

Instrumentalisering av politikk er definert slik: «*Profitten som ligger i svak institusjonalisering av politisk praksis*» (Chabal & Daloz 1999: 13). De mest avgjørende konsekvensene av dette er en instrumentalisering av «*reciprocal and vertical relations, as well as people's communal belonging*» (Hellevik 2004: 15). Som et resultat av dette er alle menneskers politiske handlinger «*informalized and personalized*» (Chabal & Daloz 1999: 1). Dette fører til at man får en resirkulering av politiske eliter, samt en instrumentalisering av den offentlige sfæren. Denne bidrar igjen til å oppheve skillet mellom det private og det offentlige. Disse elementene skiller den afrikanske politiske kulturen fra den vestlige og gjør den til det Chabal og Daloz kaller *instrumentalisering av uorden*.

På bakgrunn av at afrikanske stater er kjennetegnet av en politisk uorden hvor innbyggerne instrumentaliserer alle sine politiske handlinger, fastslår Chabal og Daloz blant annet at demokratisk desentralisering ikke fører til demokratisering i afrikanske stater. Instrumentaliseringen av den offentlige sfæren står uansett i veien for en demokratiseringprosess.

2.2 Teoretisk utgangspunkt for casestudiet av Tomora

Médard (1996), Bayart (1993) og Chabal og Daloz (1999) har alle stått for sentrale bidrag i debatten rundt demokratiske prosesser og afrikansk politikk. Disse bidragene har følgelig også blitt vurdert som teoretiske utgangspunkt for denne oppgaven. Da jeg likevel velger Mamdanis teori om den todelte stat, bunner dette i at det er denne teorien som i klart størst grad er opptatt av styreform og demokratisering i rurale områder.

«I teoretisk fortolkende case-studier passer teori best når den aktivt organiserer største delen av den empiriske variasjonen som en case oppviser. Det betyr at begreper og teori ikke bør være mer generelle enn det som kreves for å organisere den empiriske variasjonen» (Andersen 1997: 70).

Selve teorien om den todelte stat, peker nettopp på de politiske forskjellene mellom urbane og rurale områder i afrikanske stater. Mens de andre teoriene er mer vidtgående, går Mamdanis teori i detalj og beskriver endringsprosesser i lokalstyret i afrikanske land over tid, fra før-kolonial til post-kolonial tid. I denne oppgaven skal jeg konsentrere meg om hans argumenter angående innføring av desentraliseringsreformer i afrikanske land i post-kolonial tid.

Det er tidligere britiske kolonier som i all hovedsak er den empiriske bakgrunnen for Mamdanis *Citizen and Subject* (1996). Det er også britiske kolonier som i sterkest grad forbindes med indirekte styre og det er derfor disse som i utgangspunktet passer best inn i Mamdanis teori om den todelte stat. Mamdani tar imidlertid ikke noe forbehold når han anvender de samme teoriene på ikke-britiske kolonier. Dette fordi også franske kolonier etter hvert anvendte en form for indirekte styre. Han siterer en fransk guvernørgeneral for "Overseas-France" på denne måten: *«Without the Chiefs (...) the French administration would have been helpless not only because the chief represented his community in its dealings with the administration, but even more importantly, because he represented the administrations vis-à-vis the*

community» (Mamdani 1996: 82). Tidligere franske kolonier er dermed ikke utelukket fra Mamdanis teori.

Mamdani teori springer ut av en historisk analyse av afrikansk lokaldemokrati. Spesielt er han opptatt av kolonitiden som forklaringsfaktor. I *Citizen and Subject* stiller Mamdani seg sterkt kritisk til hvordan afrikanske stater forsøker å innføre et demokratisk styre. Han avviser nytten av desentraliseringsreformer og hevder at disse tidligere snarere har styrket enn svekket den desentraliserte despotismen som råder i rurale områder av Afrika. «*In the absence of alliance-building mechanisms, all decentralized systems of rule fragment the ruled and stabilize their rulers. No doubt this is the great attraction of the current wave of decentralization (...) to Africa's current rulers* (Mamdani 1996: 300).

Mamdani etterlyser det han kaller en rural reform i afrikanske stater. Dette fordi han mener det politiske og sosiale skillet mellom urbane og rurale områder i afrikanske land er så stort at det i realiteten hindrer en demokratisk utvikling. Han mener også at det er den rurale delen som er nøkkelen til problemet. «*So long as the rural is not reformed, the perversion of civil society is inevitable*», hevder Mamdani (1996: 297-298).

Politisk er dette skillet et problem. Men også sosialt eksisterer det store ulikheter. Skillet mellom å være en *citizen* i et urbant område og et *subject* underlagt en despotisk landsbysjef i et ruralt område, er enorm, ifølge Mamdani. Samtidig er det ingen tvil om at forskjellen mellom de urbane og rurale områdene varierer sterkt både fra land til land og innad i land. Slik er det også i Mali, som denne oppgaven konsentrerer seg om (Vedeld 1998).

På bakgrunn av dette er det tydelig hvilken holdning Mamdani ville hatt til problemstillingen i denne oppgaven. Mamdani holder den despotiske karakteren til landsbysjefer i rurale områder som hovedutfordringen ved innføringen av demokratiske reformer i afrikanske land og ønsker en total reform i rurale områder. Han avviser dermed samtidig at landsbysjefene kan ha en rolle i det demokratiske Afrika.

2.2.1 Kolonimaktenes bruk av "the customary"¹⁴

For å kunne forstå det spesielle ved Afrikas periode under koloniherrredømme, har Mamdani argumentert for at man må plassere Afrika inn i en større sammenheng. Kolonimaktenes styresett og generelle oppførsel på det afrikanske kontinentet må sees i sin rette kontekst. Denne må i stor grad bestå av europeiske staters til dels vanskelige erfaringer med kolonier (1996: 286). Der hvor perspektivet i utgangspunktet var at koloniene var en del av et siviliseringsprosjekt, hvor man ønsket å skape et levende samfunn, tuftet blant annet på individuell frihet, endte man i stedet opp med et ensidig perspektiv verdig en okkupasjonsmakt: Å beholde makten. Denne endringen i kolonimaktenes perspektiver kom som et mer eller mindre naturlig resultat av den brede motstanden kolonimaktene etter hvert møtte i kolonier som India og Indokina. Det var i disse eldre koloniene at perspektivskiftet kom, men det var i Afrika, Europas siste kolonimark, at lærdommene fra tidligere ble fullt implementert (Mamdani 1996: 21).

Som en følge av skiftet av perspektiv og lærdommene fra vest, fant kolonimaktene, i særdeleshet Storbritannia, fram til en strategi for hvordan en fremmed makt skulle klare å oppnå en hegemonisk dominerende posisjon i en koloni. Svaret var et kulturelt prosjekt, hvor man brukte eksisterende samfunnsstrukturer for alt de var verdt. Styreformen ble dermed endret fra *direkte* til *indirekte*. I størst grad gjaldt dette for den afrikanske landsbygda (Mamdani 1996: 18).

«Direct rule was Europe's initial response to the problem of administering colonies. There would be a single legal order, defined by the "civilized" laws of

¹⁴ Begrepet "customary" er ikke oversatt i denne oppgaven fordi en eventuell oversettelse blir for upresis. The customary betyr i denne sammenhengen det tradisjonelle, det vanlige, det forventede. Mamdani bruker også begreper som "customary law" og "customary chief". Customary law henspeiler på en lovutøvelse basert på tradisjonelle og gjerne uskrevne lover. "Customary chief" er en leder hvis posisjon legitimeres gjennom "customary law". I analysedelen av denne oppgaven kan "customary chief" forstås som det samme som landsbysjef.

Europe. No “native” institutions would be recognised (Mamdani 1996: 16). Men selv om alle innbyggere måtte forholde seg til de europeiske lovene, hadde bare “de siviliserte” tilgang på europeiske rettigheter. Kun de siviliserte var borgere med borgerrettigheter. Det var nødvendig med et skille mellom de siviliserte og de usiviliserte, ikke på bakgrunn av rase, men på bakgrunn av sosial standard, hevdet koloniherrerne. Visjonen oppsummeres presist i Cecil Rhodes kjente frase «*Equal rights for all civilized men*» (Mamdani 1996: 17). For den store og ”usiviliserte” majoriteten var direkte styre derfor det samme som sentralisert despotisme (Mamdani 1996: 17).

«*Indirect rule came to be the mode of domination over a “free” peasantry. Here, land remained a communal – “customary” – possession (...) The tribal leadership was either selectively reconstituted as the hierarchy of the local state or freshly imposed where none had existed, as in “stateless societies”* (Mamdani 1996: 17). For det første, *the customary* ble regnet som synonymt med landsbykulturen, og hver landsby ble definert som en kulturell gruppering med sin egen *customary law*. Til forskjell fra en universal sivil rett, ble *customary law* definert i hvert enkelt lokalsamfunn. For det andre, *the customary* gjennomtrengte alt, og viktigst det inkluderte et *customary* utgangspunkt for tildeling av landområder. For det tredje ble *custom* definert og iverksatt av *customary Native Authorities* på lokalt nivå (Mamdani 1996: 286). «*Those who enforced custom were in a position to define it in the first place*» (Mamdani 1996: 22).

Det geniale med dette, sett med koloniherrernes øyne, var at alt *customary* ble regnet som legitimt av innbyggerne i koloniene. For eksempel ble *Native Authorities* bruk av vold for å opprettholde orden regnet som *customary*. Derfor var det følgelig også *Native Authorities* som i størst grad tok seg av den nødvendige maktbruken i forbindelse med implementeringen av ulike ”utviklingsreformer” som koloniherrerne ønsket innført. Mamdani presiserer imidlertid at hva som var *custom* langt ifra bare ble definert ovenfra, av koloniherrerne. Snarere tvert i mot poengterer han at den institusjonelle konteksten hvor *custom* ble definert, favoriserte de *customary Native*

authorities. Dette maktspeillet var «*a game in which the dice were loaded*», fastslår Mamdani (1996: 22).

Som vi så i kapittel én, viser Mamdani til flere eksempler på hvordan det fantes demokratiske mekanismer i forbindelse med rollen som landsbysjef i det førkoloniale Afrika. Mamdani kaller dette førkoloniale landsbysjefstyret for den tradisjonelle formen for styre i Afrika, og skiller denne fra landsbysjefstyret under kolonitiden. Han hevder at det ikke var før i kolonitiden at rollen som landsbysjef utviklet seg til å bli en rolle som «*full-blown village-based despot*» (1996: 43). Dette begrunner han med at rollen som landsbysjef under kolonitiden ble en administrativ stilling, som ikke lenger bygde på og hentet sin legitimitet i tradisjonelle prinsipper. Med kolonimaktene i ryggen kunne nemlig *Native authorities* tøy tradisjonelle prinsipper, slik at de selv oppnådde en mer despotisk stilling.

Etter kolonitiden har rollen som landsbysjef fortsatt vært i konstant endring. Det er likevel slik at denne bygger på allerede eksisterende strukturer både fra kolonitiden og tidligere.

2.2.2 Todelte stater

Med bakgrunn i koloniherrernes bruk av direkte og indirekte styre, mener Mamdani at afrikanske stater i dag er todelte stater. Direkte styre var formen for styre i urbane områder, mens indirekte styre ble foretrukket i rurale områder. Mens direkte styre handlet om ekskluderingen av innfødte fra sivil frihet og rettigheter, som ble gitt til innbyggere som var en del av det "siviliserte" sivile samfunn, betydde indirekte styre at innfødte ble tvunget inn i en *customary* orden, opprettholdt av og i stor grad definert av hver enkelt landsbys egen autoritet, landsbysjefen. I urbane områder fremhevet styringsformen verdier som sivilt samfunn og sivile rettigheter. I rurale områder fremhevet den samhold innenfor landsbyen og kultur. Disse to måtene å styre regner Mamdani som to ulike former for despotisme, direkte styre som sentralisert despotisme og indirekte styre som desentralisert despotisme (Mamdani 1996: 18).

Dette skillet i styreform under kolonitiden gjør at afrikanske stater i dag fremstår som todelte stater. Selvfølgelig har ikke alle afrikanske stater gått samme politiske vei siden kolonitiden, men uansett om styresmaktene etter frigjøringen fra kolonistyre har gått radikalt eller konservativt¹⁵ til verks, er todelingen av staten fortsatt den samme (Mamdani 1996: 25). Og det er i denne konteksten at demokratiseringsreformer og desentraliseringsreformer blir implementert i Afrika.

2.2.3 Anvendelsen av teoriens argumenter

Med bakgrunn i teorien om den todelte stat vil Mamdani hevde at det ikke finnes landsbysjefer og landsbyråd som er demokratisk ansvarlige. En av to hovedkonklusjoner i *Citizen and Subject* (1996) fastslår at det er nødvendig med en rural reform i afrikanske stater, ikke bare fordi alle demokratiseringsforsøk ellers vil være hule og kortvarige, men fordi konsekvensene av kombinasjonen av et multipartisystem og et ureformert ruralt samfunn kan være eksplosive (Mamdani 1996: 300).

I denne oppgaven spør jeg om landsbysjef og landsbyråd har vist demokratisk ansvarlighet i møtet med det nye lokale styringsorganet, kommunestyret, etter innføringen av dette. Dette spørsmålet stiller jeg fordi jeg ønsker å drøfte hvorvidt institusjonene landsbysjef og landsbyråd bør være en del av det som utgjør den lokale styringen i afrikanske stater. I kapittel fire drøfter jeg dette spørsmålet opp mot Mamdanis teori om den todelte stat.

For å drøfte dette spørsmålet har jeg med bakgrunn i Mamdanis resonnementer og argumentasjon utledet fem argumenter som er kontekstuelle og presise i beskrivelsen av rural kommuner i Afrika, og som følgelig er interessante i drøftingen

¹⁵ Mamdani deler afrikanske stater inn i to grupper etter hvordan de organiserte sitt styre etter frigjøringen fra kolonistyre; radikale og konservative. De konservative regime opprettholdt de hierarkiske koloniale strukturene etter frigjøringen, mens de radikale regime gjorde forsøk på å reformere disse strukturene. Ifølge Mamdani førte disse reformene kun til at desentralisert despotisme ble erstattet av en sentralisert form for despotisme.

av hovedproblemstillingen og underproblemstillingene i denne oppgaven. Disse argumentene er som følger:

- *The customary.* Ifølge Mamdani er dette legitimeringsgrunnlaget for de rurale styringsstrukturene i afrikanske stater i dag. Under kolonistyret ble det praktisert offisielle lover i de urbane områdene, mens det i rurale områder ble praktisert *customary law*, bygget på tradisjoner, kolonimaktens interesser og landsbysjefenes eget forgodtbefinnende. Mamdani hevder at disse strukturene henger igjen i dagens afrikanske samfunn. I hvilken grad eksisterer dette i det rurale Afrika av i dag? På hvilke områder styres lokalpolitikken fortsatt av lover og regler som regnes som *customary*?
- *Despotiske landsbysjefer.* Mamdani mener også at landsbysjefene ikke har blitt mindre despotiske siden frigjøringen fra koloniherrredømme, snarere tvert imot. Han antyder at de har blitt mer despotiske gjennom de mer eller mindre mislykkede desentraliseringsreformene som har blitt gjennomført siden 1960-tallet¹⁶. Dette betyr at vi i dag ikke lenger finner særlig mange spor av det konsensusstyret som Mamdani antyder at eksisterte i Afrika før kolonitiden. Er det slik at landsbysjefer er lokale despoter? Og i hvilken grad finnes det konsensusbaserte styringsformer i det rurale Afrika i dag?
- *Landsbysjefers dominans.* Mamdani er ikke positivt innstilt til desentraliseringsreformers påvirkning på rurale samfunn. Dette fordi han mener at disse bidrar til klarere despotiske strukturer. Mamdani peker på at maktpersoner innenfor de tradisjonelle institusjonene sannsynligvis vil søke maktposisjoner innenfor de nye, demokratiske institusjonene. Dette gjør de for å opprettholde sin makt uavhengig av de tradisjonelle institusjonenes posisjon og fremtid. Er landsbysjefer generelt positive til innføringen av nye lokale politiske strukturer? Og er det slik at landsbysjefer eller deres nærmeste dominerer også nye politiske maktposisjoner i det rurale Afrika?

¹⁶ Innholdet i disse desentraliseringsreformene har variert og frem til 1990-tallet har desentraliseringsreformene i afrikanske land i hovedsak vært i form av dekonsentrasjon (Olowu & Wunsch 2004). Den pågående prosessen med implementering av demokratiske desentraliseringsreformer i en rekke afrikanske land ble i de fleste tilfeller initiert fra 1990-tallet av (ibid.).

-
- *Populasjonen er subjekter.* Som en naturlig følge av *customary law* og landsbysjefenes despotiske styre fastslår Mamdani at innbyggerne i rurale områder er subjekter. Med dette mener Mamdani at innbyggerne er å regne som subjekter under landsbysjefens vilkårlige avgjørelser, helt uten muligheter til å fremme egne synspunkter. Er populasjonen i rurale områder å regne som subjekter uten borgerrettigheter? Er det eventuelt slik at dette gjelder enkelte deler av populasjonen? Og dersom det ikke eksisterer noen despot, kan populasjonen likevel oppfattes som subjekter?
 - *Sentrum versus periferi.* Motsetningen mellom urbane og rurale områder er grunnlaget for Mamdanis teori. I denne oppgaven tar jeg ikke sikte på å se på forskjellen mellom urbane og rurale områder. I stedet vrir jeg litt på Mamdanis argumenter: Mamdani hevder at det eksisterer et markant skille mellom urbane og rurale områder, noe som kommer fram i de overnevnte påstandene. Jeg hevder at det eksisterer et markant skille mellom sentrum og periferi i den enkelte kommune. Dette fordi det er etablert kommunestyre som gjør sentrum i kommunen til et område hvor *customary* ikke lenger dominerer, hvor landsbysjefene ikke har en despotisk posisjon og hvor innbyggerne ikke er subjekter. De perifere områdene i kommunen er imidlertid ikke like påvirket av det nyetablerte kommunestyret. I hvilken eksisterer det et skille mellom sentrale og perifere områder av en rural kommune? Er det slik at de sentrale områdene ikke lenger kjennetegnes av tradisjonelle strukturer?

Spørsmålene som stilles under disse punktene er generelle spørsmål som ikke skal besvares i denne oppgaven. Spørsmålene danner i stedet grunnlaget for de mer spesifikke spørsmålene, som jeg stiller i kapittel fire. Dette er spørsmål som kan drøftes og besvares med bakgrunn i casestudiet av Tomora kommune. Argumentene over vil følgelig bli drøftet opp i mot casestudiet av Tomora kommune i kapittel fire i denne oppgaven.

2.3 Demokratisk ansvarlighet

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er: I hvilken grad har landsbysjef og landsbyråd vist demokratisk ansvarlighet i møte med det nye lokale styringsorganet, kommunestyret, etter innføringen av dette. Denne problemstillingen er todelt, noe som kommer fram i underproblemstillingene: I hvilken grad er institusjonene landsbysjef og landsbyråd demokratiske i seg selv? Og i hvilken grad bidrar landsbysjef og landsbyråd til at kommunestyret skal bli mer ansvarlig?

For å finne ut av dette var det fruktbart å studere tre ulike relasjoner i Tomora kommune i Mali. Disse tre relasjonene redegjorde jeg for i kapittel én. For det første ønsket jeg å kartlegge relasjonene mellom kommunestyret i Tomora kommune og innbyggerne i den samme kommunen. For det andre ønsket jeg å kartlegge relasjonene mellom landsbysjef/landsbyråd og befolkningen i den enkelte landsby i denne kommunen. For det tredje ønsket jeg å kartlegge relasjonene mellom kommunestyret og landsbysjefer/landsbyråd i Tomora kommune. Alt dette for å kunne si noe om i hvilken grad landsbysjefer og landsbyråd viser demokratisk ansvarlighet og i hvilken grad kommunestyret gjør det samme. Av disse to spørsmålene er det bare i hvilken grad landsbysjefer og landsbyråd viser demokratisk ansvarlighet som ligger innenfor problemstillingen i denne oppgaven. Grunnen til at jeg likevel ønsker å kunne si noe om i hvilken grad kommunestyret gjør det samme, er at kommunestyret er det naturlige sammenligningsgrunnlaget for i hvilken grad landsbysjefer og landsbyråd viser demokratisk ansvarlighet. Dessuten er jeg avhengig av å måle kommunestyrets demokratiske ansvarlighet dersom jeg skal kunne si noe om hvordan institusjonene landsbysjef og landsbyråd utfyller eller kan utfylle kommunestyret på dette punktet.

Naturlig nok var jeg i forbindelse med min casestudie mest opptatt av å kartlegge de politiske relasjonene. Men i en afrikansk kontekst er det ikke alltid verken lett eller hensiktsmessig å skille mellom politiske og sosiale relasjoner. Det er selvfølgelig blåøyd å tro at man skal kunne klare å gjennomføre en total kartlegging av

relasjonene mellom mennesker og institusjoner i løpet av noen få uker. Målet var i stedet å prøve å få tak på de mest avgjørende mekanismene i relasjonene, de som sier noe om hvilke demokratiske prinsipper som ivaretas og hvilke som neglisjeres.

For å måle disse relasjonene og i hvilken grad de aktuelle institusjonene ivaretar demokratiske prinsipper, har jeg tatt utgangspunkt i Crook og Manors operasjonalisering av begrepet *democratic accountability*¹⁷ (1998). Crook og Manors definisjon av dette begrepet er anerkjent, samtidig som den representerer en bred og presis konkretisering av helt sentrale demokratiske prinsipper og verdier. Inkludert i Crook og Manors demokratisk ansvarlighet er også ulike former for demokratisk representativitet. Valget av Crook og Manors demokratisk ansvarlighet bunner også i at operasjonaliseringen av dette begrepet allerede tilpasset en vestafrikansk kontekst, ettersom deres studie tar for seg demokrati og desentralisering i Sør-Asia og Vest-Afrika.

Svakheten ved å bruke Crook og Manors (1998) operasjonalisering av demokratisk ansvarlighet i denne oppgaven, er at denne operasjonaliseringen ikke er utarbeidet verken for en analyse av relasjonen mellom ikke-demokratiske styringsinstitusjoner og populasjonen, eller en analyse av relasjonen mellom demokratiske styringsinstitusjoner og ikke-demokratiske styringsinstitusjoner. Dette betyr at denne operasjonaliseringen først og fremst er tilpasset en analyse av den første relasjonen som jeg opererer med i denne oppgaven, og ikke til en analyse av de to øvrige relasjonene; relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsby, og relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd.

Når jeg likevel velger å bruke Crook og Manors operasjonalisering, så er det fordi jeg mener at den, til tross for at den ikke er utarbeidet for å analysere forholdet mellom ikke-demokratiske styringsinstitusjoner og populasjonen, med litt bearbeiding likevel er godt egnet til en slik analyse. Dette fordi denne operasjonaliseringen tar

¹⁷ I denne oppgaven er dette begrepet oversatt med demokratisk ansvarlighet. I problemstillingen spør jeg hvorvidt landsbysjef og landsbyråd har vist *demokratisk ansvarlighet*. Formuleringen "demokratisk ansvarlighet" henspiller selvfølgelig på Crook og Manors *democratic accountability*.

utgangspunkt i demokratiske verdier og igjennom dette er i stand til å gi en normativ vurdering av de ikke-demokratiske institusjonene landsbysjef og landsbyråd. En slik normativ vurdering av disse institusjonene ligger også til grunn for hovedproblemstillingen i denne oppgaven.

I analysen av den tredje relasjonen, relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd, er Crook og Manors teoretiske verktøy lite egnet, ettersom det tar sitt utgangspunkt i hvordan populasjonen anvender sine demokratiske borgerrettigheter overfor styringsinstitusjonene. For å analysere den tredje relasjonen har jeg derfor føyd til en hovedvariabel som jeg redegjør for under variabeloversikten som følger på de neste sidene.

Crook og Manor (1998) deler ansvarlighetsbegrepet inn i to deler. Disse defineres som *politisk deltakelse*¹⁸ og *styringsinstitusjoners ytelse*¹⁹. *Politisk deltakelse* består av fem hovedvariabler, mens *styringsinstitusjoners ytelse* består av tre hovedvariabler. En av de tre hovedvariablene for *styringsinstitusjoners ytelse* er utelatt fra operasjonaliseringen i denne oppgaven, av grunner som jeg kommer tilbake til i den konkrete redegjørelsen for hovedvariablene. Antallet hovedvariabler er dermed åtte, inkludert den variabelen jeg har føyd til.

Det varierende antallet undervariabler til de sju første hovedvariablene er, i likhet med hovedvariablene, hentet direkte fra Crook og Manor (1998). Det er imidlertid gjort noen justeringer, i og med at ressursene og dataene tilgjengelige for denne oppgaven ikke samsvarer fullstendig med operasjonaliseringen til Crook og Manor. I de tilfellene jeg har forandret på Crook og Manors operasjonalisering presiserer jeg dette eksplisitt.

De sju første hovedvariablene anvendes i forbindelse med analysen av den første og den andre relasjonen som jeg kartlegger i denne oppgaven; relasjonen

¹⁸ Oversatt fra Crook og Manors begrep *political participation*.

¹⁹ Oversatt fra Crook og Manors begrep *the performance of governmental institutions*.

mellom kommunestyret og befolkingen i kommunen og relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og befolkingen i den enkelte landsby. Dersom hovedvariabelen anvendes på forskjellig måte i analysen av disse to forskjellige relasjonene, er dette nevnt eksplisitt under hver enkelt hovedvariabel. Den åttende og siste hovedvariabelen anvendes i forbindelse med analysen av den tredje relasjonen; relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd.

2.3.1 Politisk deltakelse

Politisk deltakelse defineres som «*citizens' active engagement with public institutions, an activity which falls into three well-defined modes: voting, election campaigning and contracting or pressuring either individually or through group activity, including non-violent protests* (Crook & Manor 1998: 7). Helt konkret utleder Crook og Manor fem ulike hovedvariabler som sammen skal kunne måle politisk deltakelse (1998: 16-18).

1) *Valgdeltakelse*²⁰ – Dette er den første av hovedvariablene. Variabelen har tre undervariabler:

- Stemte.
- Deltok i valgkampanje.
- Stilte selv til valg.

I forbindelse med analysen av den andre relasjonen, relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og befolkingen, er ikke denne variabelen gitt noen konkrete undervariabler. Crook og Manors operasjonalisering er ikke tilpasset ikke-demokratiske institusjoner og jeg har i stedet sett det hensiktsmessig å redegjøre konkret for hvordan landsbysjef og landsbyråd ”velges”.

²⁰ Oversatt fra Crook og Manors variabel *electoral participation*.

2) *Lobbyisme og press-aktiviteter*²¹ – Her skiller Crook og Manor mellom individuell og gruppebasert deltakelse. De to første undervariablene representerer individuell aktivitet. De to siste er gruppebaserte undervariabler:

- Har kontaktet kommunestyremedlem eller kommuneansatt skriftlig med formål om å fremme et politisk budskap.
- Har kontaktet kommunestyremedlem eller kommuneansatt muntlig med formål om å fremme et politisk budskap.
- Har deltatt i en eller annen form for offisielle møter organisert av politiske myndigheter.
- Har deltatt i en eller annen form for uoffisielle møter hvor målet har vært å fremme et politisk budskap.

3) *Indirekte deltakelse*²² – Dette er en hovedvariabel som Crook og Manor forventet at skulle spille en sentral rolle i sine studier av demokrati og desentralisering i Sør-Asia og Vest-Afrika. I denne oppgaven er den gitt noen færre undervariabler enn Crook og Manor bruker, på grunn av tilgangen til data. I tillegg har jeg lagt til de to undervariablene som er tilpasset analysen av ikke-demokratiske institusjoner, det vil si undervariabel to og tre. Dette er de fire undervariablene:

- Diskuterer politiske spørsmål²³ med andre.
- Diskuterer politiske spørsmål med landsbyrådsrepresentanter.
- Diskuterer politiske spørsmål med landsbysjef.
- Diskuterer politiske spørsmål med kommunestyrerepresentanter.

²¹ Oversatt fra Crook og Manors variabel *direct contracting or pressuring activities*.

²² Oversatt fra Crook og Manors variabel *indirect participation*.

²³ Politiske spørsmål er i denne operasjonaliseringen definert som alt fra akutte problemer til forslag til utvikling.

4) *Forholdet mellom de folkevalgte og populasjonen de representerer*²⁴ – Denne hovedvariabelen inkluderer Crook og Manor fordi de mener det er avgjørende for den politiske deltakelsen at det eksisterer et forhold mellom valgte representanter og velgerne. Denne variabelen har fire undervariabler som indikerer forholdet til kommunen og fire som indikerer forholdet til landsbysjef og landsbyråd. De fire sistnevnte har jeg lagt til for å tilpasse variabelen til de tradisjonelle institusjonene. Variablene er som følger:

- Har aldri sett eller møtt noen valgt representant for kommunen.
- Har møtt en eller flere valgte representanter for kommunen.
- Kjenner navnet på en eller flere valgte representanter for kommunen.
- Har jevne møter med en eller flere valgte representanter for kommunen.
- Har aldri sett eller møtt noen landsbysjef eller representant for landsbyrådet.
- Har møtt en eller flere landsbysjefer og representanter for landsbyrådet.
- Kjenner navnet på en eller flere landsbysjefer og representanter for landsbyrådet.
- Har jevne møter med en eller flere landsbysjefer og representanter for landsbyrådet.

5) *Deltakernes karakter og egenskaper*²⁵ – Med denne hovedvariabelen ønsker Crook og Manor å kartlegge i hvilken grad en desentralisert demokratisk myndighet har fremmet deltakelsen til marginaliserte grupper i samfunnet. Denne hovedvariabelen gir også mulighet for å differansiere mellom ulike grupper i samfunnet. Hovedvariabelen har fire undervariabler, hvorav de tre første er hentet fra Crook og Manor, mens den siste er utledet av meg:

- Alder.
- Kjønn.
- Kaste.

²⁴ Oversatt fra Crook og Manors variabel *the relationship between elected representatives and their constituents*.

²⁵ Oversatt fra Crook og Manors variabel *the character and scope of participation*.

- Bosted²⁶.

2.3.2 Styringsinstitusjoners ytelse

Den andre delen av politisk ansvarlighet er *styringsinstitusjoners ytelse*. Crook og Manor ønsker å vurdere hvordan politiske institusjoner fungerer som organisasjoner, både innad og i forhold til befolkningen for øvrig (1998: 8). De har derfor utledet tre ”*performance-indicators*”. To av disse hovedvariablene for ytelse er inkludert i operasjonaliseringen i denne oppgaven. Den siste, *output effectiveness*, er utelatt. Med variabelen *output effectiveness* ønsker Crook og Manor å kartlegge politisk output. Grunnen til at den er utelatt i denne oppgaven er at den krever en viss grad av sammenligning for å gi noen mening. Jeg kunne sammenlignet tiden før desentraliseringsreformen i 1999 med tiden etter, men dette styrte jeg unna fordi det hadde blitt for omfattende for denne oppgaven.

De to øvrige hovedvariablene for *styringsinstitusjoners ytelse* er inkludert som hovedvariabel seks og sju i operasjonaliseringen i denne oppgaven:

- 6) *Evnen til å respondere*²⁷ – Denne hovedvariabelen er definert som graden av samsvar mellom den vedtatte politikken, den politiske outputen og velgernes preferanser. Crook og Manor utleder tre undervariabler, hvorav de to første anvendes i analysen av den første relasjonen som jeg forholder meg til i denne oppgaven; relasjonen mellom kommunestyret og populasjonen i kommunen. Disse undervariablene anvendes altså ikke i analysen av den andre relasjonen; relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsby. Dette fordi disse to undervariablene forutsetter at analyseenheten har beslutningsmakt. Den siste undervariabelen har jeg funnet mest hensiktsmessig

²⁶ Undervariabelen *bosted* innebærer at respondentenes bosted vurderes etter en sentrum versus periferi-akse.

²⁷ Oversatt fra Crook og Manors variabel *responsiveness*.

å benytte i den komparative analysen av kommunestyret versus landsbysjef og landsbyråd.

Undervariablene er som følger:

- Fornøydhet med det demokratiske systemet.
- Fornøydhet med lokal utvikling og nye tilbud.
- Rangeringsrekke for politiske saker.

7) *Prosess*²⁸ – Dette er en svært bred hovedvariabel, som det er vanskelig å skaffe seg informasjon om. Crook og Manor påpeker blant annet at et relevant tema som korrupsjon hører hjemme under denne variabelen (1998: 19). Dette er imidlertid bare ett eksempel på en undervariabel som det er svært vanskelig å skaffe seg bred informasjon om. Crook og Manor har flere undervariabler til denne hovedvariabelen, men alle unntatt én er for omfattende for en oppgave av denne størrelsen. Jeg har imidlertid ført til to undervariabler. Det har jeg gjort fordi disse undervariablene sier noe om hvordan institusjonen valg fungerer og om hvordan populasjonen benytter seg av denne institusjonen. Denne hovedvariabelen står derfor igjen med disse undervariablene:

- Oppfattelsen av valgte representanter for kommunen og personer i landsbysjef/landsbyråd-roller med hensyn til rettferdighet og hjelpsomhet.
- Gjennomføringen av demokratiske valg.
- Populasjonens forståelse av demokratisk valg.

2.3.3 Informasjon og konsultasjon

Den åttende og siste hovedvariabelen er ikke en del av Crook og Manors operasjonalisering av demokratisk ansvarlighet. Denne hovedvariabelen er inkludert i

²⁸ Oversatt fra Crook og Manors variabel *process*.

undersøkelsen for at jeg skal kunne analysere den tredje relasjonen; relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd. Denne hovedvariabelen er *informasjon og konsultasjon* og har sitt opphav i lovene som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå. Som jeg redegjorde for i kapittel én så skal landsbysjefene, eller representanter for disse, informeres og konsulteres i en rekke politisk saker (Malisk lov 1998). Denne hovedvariabelen kan også knyttes til begrepet demokratisk ansvarlighet, ettersom graden av informasjon man mottar må kunne antas å ha innflytelse på hvor delaktig man er i politikken. Det er vanskelig å engasjere seg i noe som det er vanskelig å skaffe seg informasjon om.

8) *Informasjon og konsultasjon* – Denne hovedvariabelen har følgende undervariabler:

- Informasjonskanaler.
- Konsultasjonskanaler.
- Informasjonstilgjengelighet, i hvilken grad informasjonen når ut til populasjonen.

Disse åtte hovedvariablene, noen med undervariabler, andre ikke, var mitt verktøy for å kartlegge de tre ønskede relasjonene i Tomora kommune. Noen av variablene ga svært innsiktsfull informasjon, mens andre ikke ga informasjon av særlig stor nytte. En kort oppsummering av dette kommer jeg tilbake til i kapittel tre.

2.4 Konklusjon, andre kapittel

Mamdani hevder at iverksetting av desentraliseringsreformer uten en forutgående total reform av det rurale samfunn, vil kunne få eksplosive konsekvenser for afrikanske stater. I Mali er det i løpet av det siste tiåret iverksatt en desentraliseringsreform, som etter afrikansk standard må kunne sies å være rimelig vellykket så langt (USAID

2005). Dette fordi landet har vært rimelig stabilt siden innføringen av et demokratisk styresett i 1992, fordi valgdeltakelsen og oppslutningen om demokratiet er økende og fordi landet har klart å gjennomføre en desentraliseringsreform som har gitt frie og rettferdige valg på lokalt nivå (USAID 2005). Det rurale samfunn er imidlertid ikke reformert og landsbysjefer og landsbyråd eksisterer side ved side med de nye kommunestyrene. Landsbysjefene og landsbyrådene ble riktignok ekskludert som administrativt nivå i forbindelse med desentraliseringsreformen, men de fikk samtidig innflytelse over beslutningsprosesser ved pliktig konsultasjon fra kommunestyrets side (Malisk lov 1998).

Grunnen til at Mamdani (1996) anbefaler en rural reform er at han mener at demokrati ikke kan oppnås innenfor de todelte statene som er Afrika per i dag. Med bakgrunn i tre casestudier gir Siri B. Hellevik Mamdani rett i at desentraliseringsreformen har forsterket denne todelingen i Mali. «*Elements of a bifurcated Malian state existed before decentralization. Introduction of national democratic rule in 1992 and decentralization in 1999 deepened this divide, as Mamdani argues that democratization and decentralization is likely to do*» (Hellevik 2004: 106).

Problemet ved det rurale samfunnet i afrikanske stater er, ifølge Mamdani, den utbredte lokaldespotismen. Utbredt despotisme kan ikke eksistere parallelt med et demokrati. «*Customary chiefs exist and are important political actors all over Mali*» (Hellevik 2004: 108; Béridogo 1997; Coll 1997; Nijenhuis 2002; Kassibo 1997). Selv nyere studier av Hetland (2000), Hellevik (2004) og Nijenhuis (2002), gjort flere år etter desentraliseringsreformens start, bekrefter at landsbysjefene og rådene deres fortsatt spiller en viktig politisk rolle i deler av Mali. Det er imidlertid for tidlig å si noe om hvor store de lokale variasjonene er på dette området.

Studiene til Hellevik og Nijenhuis er et par år gamle og siden de ble skrevet har Mali avholdt sitt andre kommunevalg. Det er således interessant å se nærmere på utviklingen av landsbysjefene og landsbyrådenes rolle. Spiller landsbysjefene og landsbyrådenes fortsatt en viktig politisk rolle? Og har enda noen år med lokale

demokratiske myndigheter gjort at samarbeidet mellom kommunens valgte representanter og landsbysjefene er bedret eller forverret? Bidrar landsbysjefene og landsbyrådene i den demokratiske prosessen? Er det til og med slik at de tradisjonelle institusjonene ivaretar demokratiske funksjoner som ellers ikke ville blitt ivaretatt? Tar i så fall Mamdani feil når han hevder at de tradisjonelle styringsstrukturene i det rurale Afrika må reformeres for at det skal være mulig å gjennomføre en vellykket demokratiseringsprosess? Flere av disse spørsmålene vil bli drøftet i kapittel tre og kapittel fire i denne oppgaven.

3. Demokratisk ansvarlighet – en analyse av lokale styringsinstitusjoner

I kapittel tre skal jeg analysere casestudiet av Tomora kommune. I kapittel én presenterte jeg tre ulike relasjoner som jeg skulle se nærmere på for kunne kartlegge eventuelle demokratiske trekk ved de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd. Den første av de tre relasjonene er mellom kommunestyret og populasjonen i hele kommunen. Den andre er mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsbyen. Den tredje relasjonen er mellom kommunestyret og landsbysjefer/landsbyråd i Tomora kommune. Disse tre relasjonene, samt variablene for demokratisk ansvarlighet er utgangspunktet for dette analysekapittelet.

Med utgangspunkt i Crook og Manors (1998) variabler for demokratisk ansvarlighet skal jeg i dette kapittelet punkt for punkt gå igjennom både i hvilken grad kommunestyret viser demokratisk ansvarlighet og i hvilken grad landsbysjef og landsbyråd institusjonene viser demokratisk ansvarlighet. Mot slutten av kapittelet skal jeg sammenligne kommunestyret på den ene siden, med de tradisjonelle institusjonene, landsbysjef og landsbyråd, på den andre. Dette for å kartlegge om de tradisjonelle institusjonene ivaretar demokratiske funksjoner som ellers ikke ville blitt ivaretatt i denne kommunen.

3.1 Kontekstuelle forhold

I tillegg til å kartlegge Tomora kommune etter Crook og Manors variabler for demokratisk ansvarlighet, kartla jeg enkelte kontekstuelle forhold med relevans for studiet da jeg var på feltarbeid. Jeg vil nå kort gå igjennom de kontekstuelle forhold som er nødvendig for å kunne forstå den påfølgende analysen. For å kunne forstå landsbysjef-institusjonen på en mest mulig korrekt måte, er det naturlig å se på de

kontekstuelle rammene. Utover dette er det også viktig å vite noe om kasteordningen. I denne delen vil jeg også avklare noen få men sentrale begreper.

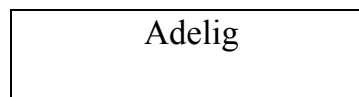
3.1.1 Kastesystemet

Kastesystemet er med på å strukturere de sosiale relasjonene i en landsby, til tross for at dette systemet er forbudt ved malisk lov. Kastesystemet er oppløst, men praktiseres likevel i varierende grad.

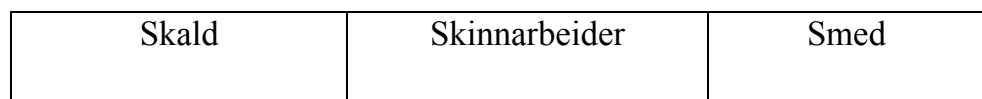
I den nordvestlige delen av Mali, hvor Tomora kommune ligger, er det vanlig at populasjonen er delt inn i fem forskjellige samfunnsgrupper, tre kaster og to ”ikke-kaster” (alfabetiseringsleder 18.05.06 [intervju], alfabetiseringsassistent 18.05.06 [intervju], sykepleier 27.06.06 [intervju], 3. varaordfører 01.06.06 [intervju]). Dette er samfunnsgrupper som man er født inn i og som det er umulig, i hvert fall ekstremt vanskelig, å ikke bli forbundet med for resten av sitt liv. Kastesystemet er bygd opp etter følgende tredelt hierarki:

Figur 3.1 Kastesystemets oppbygning.

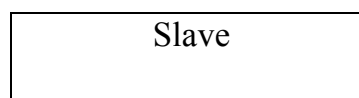
- Ikke-kaster:



- Kaster:



- Ikke kaster:



Kilde: Intervjuer 18.05.06-01.06.06

De *adelige* topper altså hierarkiet. Trinn to er *kastene*. De er delt inn i tre ulike kaster, men det er ikke noe hierarki mellom disse. De har bare ulike typer arbeidsoppgaver. På det nederste trinnet kommer *slave*²⁹. Disse er ikke lenger slaver i ordets rette forstand, men ligger likevel nederst på samfunnsstigen.

Det er gjort lite forskning på kastesystemet i Mali. Kastesystemets strukturelle påvirkning er vanskelig å kartlegge og er åpenbart en studie i seg selv. Og til tross for at kaste er en undervariabel i min casestudie, så kan jeg ikke hevde at jeg har kunnet skaffe meg full oversikt over denne variabelens strukturelle påvirkning i Tomora kommune. Til det er kastesystemet for godt integrert i samfunnet.

3.1.2 Landsbyenes styringsstruktur

Landsbysjefen er den mest høytstående enkeltpersonen i en landsby. Posisjonen som landsbysjef er forbundet med stor prestisje, men den økonomiske fordelingen kan diskuteres. Det er først og fremst ansvaret for tildelingen av jord som kan gi landsbysjefen økonomiske fordeler. Dersom det er god jord å fordele så kan dette være inntektsbringende, men under feltarbeidet i Tomora kommune kom det fram at mange landsbysjefer ikke lenger har god jord å fordele.

Utover å fordele jord, har landsbysjefen også ansvaret for å samle inn skatt, ta imot gjester og konfliktmegling. I alle samfunn oppstår det større og mindre konflikter. For at disse konfliktene ikke skal havne i rettssystemet er det bygget opp et hierarki av konfliktmeglere. Hvordan dette hierarkiet er bygget opp varierer noe fra landsby til landsby, men et fellestrekk er at noen i hver landsby har ansvaret for å oppsøke partene i konflikten og megle mellom dem dersom ”de synes at det har gått for langt”. Dersom ikke dette hjelper går saken videre til landsbysjefen og i utgangspunktet skal saken løses der. Hvorvidt landsbysjefen feller en dom eller bare

²⁹ Det er også vanlig at man bruker begrepet ”eks-slave” om denne gruppen. At jeg likevel har valgt å bruke begrepet ”slave” bunnar i at det er dette begrepet som brukes i dagligtalen i Tomora kommune.

megler varierer. Dersom konflikten likevel fortsetter går den videre til ordføreren eller politiet, eller eventuelt til rettsapparatet på fylkesnivå.

Under landsbysjefen er det et landsbyråd. Dette rådet består av et fåtall personer, anslagsvis fra fire til 12. Landsbyrådsrepresentantene er landsbysjefenes rådgivere og hjelpere og har jevnlig møter.

Dersom en større sak skal avgjøres kaller landsbysjefen inn ”hele” landsbyen. ”Hele” betyr imidlertid ikke at han kaller inn hele landsbyens populasjon. Litt avhengig av størrelsen på landsbyen kaller han enten inn alle menn eller alle *familiefedre*. Blant disse *kan* det være en representant for kvinnene. Familiefedre henspiller på den eller de eldste mennene i hver enkelt storfamilie.

Fenomenet med at landsbysjefen kaller inn familiefedrene i landsbyen når viktige avgjørelser skal fattes er trolig et ganske vanlig fenomen også i Mali generelt. Karen Nijenhuis fant for eksempel i sin casestudie av landsbyen M’Péresso i Sør-Mali at det var vanlig å kalle sammen familiefedrene når spesielt viktige avgjørelser skulle tas (2002: 5).

3.2 Relasjonen mellom kommunestyret og populasjonen

I denne delen skal jeg ta for meg den første relasjonen som jeg presenterer i kapittel én: Relasjonen mellom kommunestyret i Tomora kommune og populasjonen i kommunen. Punkt for punkt på Crook og Manors (1998) hovedvariabler skal jeg gjennomgå hvordan kommunestyret utøver demokratiske ansvarlighet overfor populasjonen i Tomora kommune.

Crook og Manor (1998) presenterer i alt fem hovedvariabler som skal måle politisk deltakelse. Av disse blir de fire første *valgdeltakelse, lobbyisme og press-aktiviteter, indirekte deltakelse* og *forholdet mellom de folkevalgte og populasjonen de representerer* gjennomgått under hvert sitt punkt, mens hovedvariabel fem, *deltakernes karakter og egenskaper*, er tatt med i analysen der dette er relevant. Dette

fordi jeg så det som mest hensiktsmessig og ryddig å kontrollere for alder, kjønn, kaste og bosted underveis, i stedet for å gjøre dette til et eget punkt.

Crook og Manor (1998) presenterer også to hovedvariabler for styringsinstitusjoners ytelse; *evnen til å respondere* og *prosess*. Funnene innenfor disse hovedvariablene, som er relevante for den første relasjonen, blir gjennomgått i de to siste punktene i dette underkapittelet.

3.2.1 Valget av kommunestyrerepresentanter

Valgdeltakelse er Crook og Manors (1998) første hovedvariabel. Denne hovedvariabelen operasjonaliseres med tre ulike undervariabler for deltakelse i kommunestyrevalget i 2004³⁰: Stemte, deltok i kampanje, og stilte selv til valg.

Valgoppslutningen ved kommunestyrevalget i Tomora kommune i 2004 var på 46,18 prosent³¹. Av 12.886 stemmeberettigede stemte 5.951. Det finnes så vidt meg bekjent ingen oversikt over hvor mange av disse som var kvinner. Med bakgrunn i intervjuene er det imidlertid tydelig at kvinner i mindre grad enn menn deltok i dette valget. Alle representantene som stilte til valg var da også menn.

Et interessant poeng knyttet til kommunevalget er at valgdeltakelsen i de sentrale delene av kommunen var langt høyere enn i områder lenger unna kommunesenteret Ossobidjania³². Valgdeltakelsen i landsbyene lengst unna var ned mot 20 prosent. Populasjonene i dyrkningsgrendene måtte til sine landsbyer for å stemme, noe som bidro til at valgdeltakelsen ikke var større. I den dyrkningsgrenden som jeg gjorde intervjuer i, Kamarexomo, organiserte de det slik at én person fra hver

³⁰ Jeg har valgt å holde meg til kommunestyrevalget i 2004, til tross for at det både har vært gjennomført lokalvalg i 1999 og presidentvalg i 2002, siden desentraliseringsreformen ble implementert. Dette på grunn av manglende data om de foregående valgene.

³¹ Bekreftes i vedlegg 1. Dette vedlegget tar utgangspunkt i valgdokumentene til Tomora kommunes Souz Prefet (statens mann).

³² Se vedlegg 1.

familie dro og stemte. Disse fikk selvfølgelig kun stemme for seg selv, og like selvfølgelig; det var ingen kvinner blant dem.

3.2.2 Lobbyisme og press-aktiviteter overfor kommunestyret

Lobbyisme og press-aktiviteter er Crook og Manors (1998) andre hovedvariabel. De skiller mellom individuell og gruppebasert deltakelse. Individuell lobbyisme kan være skriftlig eller muntlig. Gruppemøter kan være i regi av de aktuelle styresmaktene på lokalt nivå eller de kan være av mer uoffisiell karakter.

Med bakgrunn i intervjuene er det svært lite slik aktivitet i Tomora kommune. Å henvende seg direkte til kommunestyret var det ingen av intervjuobjektene uten politiske verv som hadde gjort. Det var også kun et par av de som mente at de kunne kontaktet kommunestyret dersom de hadde en sak de ville fremme. Eventuelt kunne dette gjøres gjennom eget parti.

Dersom man skulle kontakte noen angående en politisk sak mente de fleste av intervjuobjektene uten politiske verv at de ville oppsøkt landsbysjefen eller en av representantene i landsbyrådet. Kun et par av respondentene, begge fra Ossobidjania, oppga at de ville kontaktet en kommunestyrerepresentant.

Hvem populasjonen kontakter for å fremme en politisk sak, avhenger trolig også av hvilke type saker de ønsker å fremme. Dersom man skal ta opp et *politisk spørsmål* henvender man seg til partiet eller kommunestyret. Dersom man skal ta opp et *problem* henvender man seg til landsbysjefen. Dette er utgangspunktet for folks tankegang, og har avgjørende betydning for hva som regnes som kommunens saker og hva som regnes som landsbysjefens saker. Gjennom denne inndelingen er kommunestyret knyttet til politikk som tar sitt utgangspunkt i fremtidig utvikling, mens landsbysjefen og hans råd er knyttet til politikk som tar sitt utgangspunkt i konkrete problemer.

Når det gjelder møter i regi av kommunen er dette en sjeldenhet. Det hender at ordføreren samler til et åpent offentlig møte, men når han gjør det er det først og fremst landsbyen Ossobidjania han inviterer. Mye tyder på at han har erstattet landsbysjefen som den som samler landsbyen Ossobidjania dersom det er nødvendig. Deler av grunnen til dette er at det er to landsbysjefer og landsbyråd i Ossobidjania. Disse to gruppene har ikke klart å bli enige om hvem skal være landsbysjef, noe som har ført til at Ossobidjania ikke har noen konstituert landsbysjef.

I de øvrige landsbyene er det fortsatt slik at landsbysjefene samler inn til eventuelle møter i sine respektive landsbyer. Dette betyr at kommunen på mange måter er delt i to, hva ordføreren angår. Ordføreren prioriterer og engasjerer seg mer i landsbyen Ossobidjania enn han gjør i resten av kommunen. Når det gjelder uoffisielle møter med formål om å fremme en politisk sak, så indikerer mine intervjuer at dette ikke eksisterer.

På denne hovedvariabelen tilfredsstiller Tomora kommune ikke Crook og Manors krav til lobbyvirksomhet og andre press-aktiviteter. En av nøkkelinformantene jeg brukte ordla seg på denne måten: *«Mellom valgene styrer ordføreren og kommunestyret som de vil, uten å ta kontakt med folket, Det er det som er problemet»* (alfabetiseringsleder 18.05.06 [intervju]).

3.2.3 Indirekte deltakelse og kommunestyret

Indirekte deltakelse-variabelen er en hovedvariabel som Crook og Manor (1998) mener er ekstra relevant i det aktuelle området av verden. Dette fordi denne hovedvariabelen søker å kartlegge den uoffisielle politiske aktiviteten i et samfunn.

Denne hovedvariabelen er operasjonalisert som ”hvem som diskuterer politikk med hvem”. Intervjuene viser at noen av innbyggerne i Tomora kommune diskuterer politiske spørsmål, men at dette skjer relativt sjelden. Kommunestyrerepresentantene jeg intervjuet hevdet at de diskuterte politikk med befolkningen, men innrømmet at også dette hendte relativt sjelden. Det er nok likevel enkelte av de folkevalgte som har

forstått demokratiets ansvarlighetsprinsipp bedre enn andre, og som i større grad enn sine kolleger har jevnlig kontakt med befolkningen for øvrig. Generelt sett kan man imidlertid fastslå at det først og fremst er i forkant av valg og i forbindelse med skatteinnkrevingen at det diskuteres politikk i Tomora kommune.

Et interessant poeng i forbindelse med denne variabelen er at ingenting tyder på at kastesystemet spiller inn på hvor ofte man diskuterer politikk eller hvem man diskuterer politikk med. Til tross for dette kan man ikke avvise kastesystemets makt i den politiske hverdagen. Til det er operasjonaliseringen av denne hovedvariabelen for lite omfattende. Den sier blant annet ingenting om diskusjonenes karakter eller nivå målt mot kaste.

Intervjuene jeg foretok indikerer at politiske diskusjoner ikke er særlig vanlig blant personer uten politiske verv. Det er heller ikke vanlig at personer med politiske verv diskuterer politikk med personer uten politiske verv. Demokratiet er nytt og den politiske bevisstheten er fortsatt lav i store deler av befolkningen, spesielt blant kvinnene.

3.2.4 Populasjonens forhold til kommunestyret

Forholdet mellom de folkevalgte og populasjonen de representerer. Denne variabelen er Crook og Manors (1998) fjerde hovedvariabel. De inkluderer denne fordi de mener det er avgjørende for den politiske deltakelsen at det eksisterer et forhold mellom valgte representanter og velgerne. Crook og Manor operasjonaliserer denne hovedvariabelen blant annet ved å spørre hvert enkelt intervjuobjekt om hvor mange kommunestyrerepresentanter de kjenner navnet på.

Nesten halvparten av intervjuobjektene kjente ikke navnet på noen av kommunestyrerepresentantene. De fleste kjente imidlertid navnet på ordføreren. Av de som kjente navnet på noen kommunestyrerepresentanter varierte antallet fra én til alle.

På denne variabelen eksisterer det et klart skille både mellom menn og kvinner og mellom sentrale og usentrale deler av kommunen. Dersom man er mann og holder til i sentrale områder av kommunen kjenner man navnet på flest kommunestyrerepresentanter. Dersom man er kvinne og kommer fra mer områder lenger unna kommunesenteret Ossobidjania kan man navnet på færrest kommunestyrerepresentanter. Skillet mellom de som bor i sentrale kontra perifere områder synes sterkere enn skillet mellom menn og kvinner. Alder og kaste synes imidlertid ikke å spille inn.

3.2.5 Fornøydhet med demokrati og utvikling

Evnen til å respondere-variabelen definerer Crook og Manor (1998) som graden av samsvar mellom den vedtatte politikken, de politiske resultatene og velgernes preferanser. Fra denne hovedvariabelen utleder de flere undervariabler, hvorav de følgende tre anvendes i denne oppgaven: *Rangeringsrekke for politiske saker*, *fornøydhet med det demokratiske systemet* og *fornøydhet med lokal utvikling og nye tilbud*. Den første og kvalitativt beste undervariabelen av disse tre, analyserer jeg i forbindelse med analysen av den tredje relasjonen i punkt 3.4, ettersom det egner seg best i analysere denne undervariabelen i en komparativ sammenheng. Analysen av de to sistnevnte undervariablene følger i de kommende avsnittene.

Fornøydheten med det demokratiske systemet er generelt stor både blant de folkevalgte, landsbysjefene, landsbyrådsrepresentantene og befolkningen for øvrig. Også blant intervjuobjektene jeg brukte som nøkkelinformanter var svarene rimelig entydige på spørsmålene som utgjorde denne undervariabelen. Men det er først og fremst utviklingen som har kommet med demokratiet som intervjuobjektene var fornøyd med. Utviklingen har blant annet bestått i bygging av to skoler, fem brønner, rådhus, lærerboliger, fødestue og sykestue, samt etablering av en kommunal radio³³.

³³ Enkelte av disse prosjektene har blitt støttet av Normisjon og kan ikke sees som et resultat av demokratiseringen alene.

Selve begrepet demokrati, var det delte meninger om. Fire av 12 av intervjuobjektene uten politiske verv mente at demokrati ikke er bra. Begrunnelsene for dette var at demokrati gjør at folk gjør akkurat som de vil, blir egoistiske og mister respekten for de eldre. «*Demokrati er ikke noe bra. Folk har fått forklart at de kan gjøre akkurat som de selv vil*» (kvinne 01.06.06 [intervju]). Mange forbinder begrepet demokrati med anarki. Fire av 12 visste ikke hva demokrati er, alle fra perifere områder i kommunen, mens de øvrige fire mente at demokrati er et bra styresett.

Fornøydheten med lokal utvikling og nye tilbud henger tett sammen med den forrige undervariabelen. Svarene skilte seg heller ikke mye fra den. Det var stor enighet blant intervjuobjektene om at de nye tilbudene som hadde kommet i Tomora kommune de seneste årene er veldig bra for kommunen. Blant disse tilbudene er et bedre skoletilbud, flere brønner, boliger til lærere, bygging av sykestuer og etablering av kommunal radio³⁴. Som et av intervjuobjektene forklarte det: «*Når det er lov til å kritisere og ønske forandring, så ligger alt til rette for at det kan bli utvikling*» (informant 01.06.06 [intervju]). Administrasjonssjefen i kommunen pekte på en annen god grunn til at det nå er lettere å skape utvikling. «*Tidligere reiste alle vekk og helst ut av landet dersom de hadde penger til det. Nå er det mange som blir i Tomora til tross for at de har penger. Dermed bruker de pengene sine på markedet i Ossobidjania, samt at de betaler skatt til Tomora kommune*» (01.06.06 [intervju]).

De eneste som skilte seg ut på denne variabelen var intervjuobjektene fra dyrkningsgrenden i et perifert område av kommunen. Her var intervjuobjektene misfornøyd med at det ikke hadde blitt gjort noe hos dem. De mente i motsetning til de øvrige intervjuobjektene at utviklingen ikke går raskere nå enn tidligere, i hvert fall ikke i deres område av kommunen.

³⁴ Flere av disse nye tilbudene har blitt etablert med stor støtte fra den lokale misjonsstasjonen.

3.2.6 Styringsinstitusjonene

Prosess er Crook og Manors (1998) siste hovedvariabel. Variabelen er i utgangspunktet svært bred, men i denne oppgaven er Crook og Manors operasjonalisering forenklet, samt at jeg har lagt til to undervariabler som omhandler gjennomføringen av demokratiske valg. Den første undervariabelen er som følger: *Oppfattelsen av valgte representanter for kommunen med hensyn til rettferdighet og hjelpsomhet.*

Oppfattelsen av rettferdigheten og hjelpsomheten til kommunestyrerepresentantene er viktig fordi den sier noe om tiltroen til representantene for det nye systemet. Denne variabelen ble inkludert i spørsmålene til både nøkkelinformantene, landsbysjefene og landsbyrådsrepresentantene, samt til befolkningen for øvrig. Svarene var rimelig like og viste at de fleste har god tiltro til kommunestyrerepresentantene. Det sentrale poenget i mange svar var at de ikke hadde blitt stemt inn, og i hvert fall ikke ble stemt inn neste gang, dersom de ikke gjør en god jobb. «*Det er ikke lenger sik at man slipper unna dersom man underslår penger. Da sørger de øvrige partiene for at man blir tiltalt for korrupsjon*», forteller en av nøkkelinformantene (01.06.06 [intervju]). Noen presisterte imidlertid at rettferdigheten og hjelpsomheten blant representantene varierer fra person til person og at enkelte er for lite åpne.

Unntaket fra alle intervjuene som indikerte en stor tiltro til kommunestyrerepresentantene var intervjuene i dyrkningsgrenden Kamarexomo. Her svarte samtlige intervjuobjekter at representantene for kommunen ikke er rettferdige og hjelpsomme.

De to siste undervariablene, *gjennomføringen av demokratiske valg* og *populasjonens forståelse av demokratisk valg* henger nøye sammen. Generelt synes kunnskapen og bevisstheten rundt demokrati og valg i stadig utvikling i Tomora kommune. De fleste oppgir at ”man skal stemme på dem man synes best om” når de blir spurt om hva som avgjør hvilket parti folk stemmer på. De fleste av de intervjuobjektene som hadde status som nøkkelinformanter i mitt feltarbeid mente at

også kommunevalget i 2004 var et fritt og rettferdig valg. Dette var også den allmenne oppfatningen. Den ene av nøkkelinformantene, som hadde fungert som leder for et av valgkontorene i kommunesenteret Ossobidjania, fortalte imidlertid at det hadde vært mye bråk og problemer, ettersom to partier forsøkte å bruke alle midler for å klare å vinne valget. Han bekreftet forsøk på juks, men avviste samtidig at disse forsøkene hadde lyktes (alfabetiseringsleder 18.05.06 [intervju]). Også flertallet av intervjuobjektene i befolkningen for øvrig mente at kommunevalget i 2004 hadde vært et fritt og rettferdig valg. Enkelte av dem påpekte imidlertid noen mangler.

På bakgrunn av disse intervjuene og uttalelser fra enkelte nøkkelinformanter, er det tydelig at dette valget ikke var fullstendig fritt og rettferdig. Dette til tross for at nettopp det er den allmenne oppfatningen blant populasjonen i kommunen. Manglene var som følger:

- Kjøp og salg av stemmer.
- Menneskets makt over koner og døtre.
- Rot med valgkort.

Når det gjelder kjøp og salg av stemmer så er det en kjensgjerning at de politiske kampanjene i forkant av kommunestyrevalget i Tomora kommune i 2004, i første rekke besto av utdeling av såpe, buljongterninger, boller og andre gaver, og i mindre grad besto av formidling av politiske budskap. Det skal også i enkelte tilfeller ha blitt delt ut penger. Det vil alltid være en relativ vurdering hvorvidt gaver er problematiske eller ikke. Penger må imidlertid uansett anses som korrupsjon. I dette tilfellet må også disse gavene anses som korrupsjon fordi utdelingen av slike gaver i et slikt samfunn må kunne antas å ha direkte innvirkning på enkeltes valg av stemmeseddel. Som et intervjuobjekt i landsbyen Touraxo sa det: «*De som gir flest gaver er det også naturlig å stemme på*» (smed 19.05.06 [intervju]). Det er imidlertid ingen grunn til å tro at korrupsjonen er total. Om man ser saken fra en annen side er det klart at noen deler av populasjonen utnytter de politiske gavekampanjene bevisst, som en ren

overlevelsesstrategi. Selv om man mottar gaver så er det selvfølgelig ikke gitt at man selger stemmen sin.

Mennenes makt over koner og døtre er også et problem for demokratiet. Over halvparten av de kvinnene jeg intervjuet fortalte at de ville stemt slik mannen ønsket det, dersom han hadde bedt dem stemme på et bestemt parti. Andre intervjuobjekter fortalte at det ikke var uvanlig at mennene bestemte hva kvinnene skulle stemme. Et poeng i denne diskusjonen, som flere av intervjuobjektene poengterte, er at ingen ser hvilken stemmeseddel hver enkelt egentlig legger i valgurnen. Dermed er det faktisk umulig å vite om kvinnene stemte etter egen eller andres vilje. Likevel skal ikke kvinnenens forpliktelsesfølelse overfor mannen undervurderes i denne sammenhengen. Et av de mest innsiktsfulle kvinnelige intervjuobjektene svarte slik på spørsmålet om hun ville stemt slik mannen hennes påla henne, dersom han hadde kommet med en henstilling. «*Mannen min lar meg stemme som jeg vil, men dersom han hadde sagt ”stem slik”, så hadde jeg stemt slik*» (kvinne 01.06.06 [intervju]).

Når det gjelder tildelingen av valgkort så er dette en mangel som er lettere å justere. Det var imidlertid likefullt et problem ved valget i 2004. Valgkort kom på avveie slik at mange ikke fikk. Tilslutt ble det slik at man fikk stemme uten valgkort, men dette ble kun gjeldende i kommunesenteret Ossobidjania (intervjuer 17.05.06-02.06.06).

3.3 Relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen

I denne delen skal jeg ta for meg den andre relasjonen som jeg presenterer i kapittel én: Relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og populasjonen i den enkelte landsby i Tomora kommune. På samme måte som over skal jeg punkt for punkt på Crook og Manors (1998) hovedvariabler gjennomgå hvordan landsbysjefer og landsbyråd utøver demokratiske ansvarlighet overfor populasjonen i sine respektive landsbyer.

Også her har jeg gjort det slik at hovedvariabel fem, *Deltakernes karakter og egenskaper*, er inkludert under hvert enkelt av de øvrige punktene. Hovedvariabelen *evnen til å respondere* er, som jeg presiserte i kapittel to, utelukket fra analysen av denne relasjonen.

3.3.1 Utvelgelsen av landsbysjef og landsbyråd

Valgdeltakelse er Crook og Manors (1998) første hovedvariabel. Landsbysjef og representanter til landsbyråd velges ikke ved frie og rettferdige valg. De velges på bakgrunn av *autochtonité-prinsippet*. Dette prinsippet har sitt opphav i hvem som flyttet først til landsbyen, det vil si, hvem som er autoktone. Begrepet autokton er både opphavet og legitimeringsgrunnlaget for det Mamdani (1996) kaller *Native authorities* og *customary law*. Gjennom mine intervjuer registrerte jeg en samlet og sterk formening om at bakgrunnen for valget av landsbysjef *alltid* har vært slik tradisjonen tilsier. Kriteriene som tradisjonen legger til grunn varierer noe fra landsby til landsby, men hovedtrekkene er de samme:

- Personen skal være en adelig mann av autokton slekt.
- Personen skal være den eldste mannen i den eldste gjenlevende generasjonen.

Det første punktet er felles for alle landsbyene i kommunen og synes totalt ufravikelig. Med det andre punktet stiller det seg litt annerledes. Kriteriene kan vendes og tilpasses noe dersom situasjonen tilsier dette og det er tydelig at de formuleres dels av tradisjonen og dels av enkeltpersoners uformelle makt. Alder og generasjon er diskutabile temaer, ettersom det i mange tilfeller ikke eksisterer fødselsattester. Riktigheten på de som eksisterer er også varierende. Som en følge av dette kan det lett oppstå maktkamp innad i en landsby, dersom det er flere som gjør krav på landsbysjefrollen. Denne maktkampen har ingen formell eller demokratisk arena, noe som kan gjøre det vanskelig å få avsluttet maktkampen.

I kommunesenteret i Tomora kommune, Ossobidjania, har det i flere år pågått en slik maktkamp. Det har ikke vært noen offisiell landsbysjef eller noe offisielt landsbyråd. Dette fordi det eksisterer to kandidater, som begge hevder at de har et rettmessig krav på stillingen som landsbysjef. Landsbyen for øvrig har ikke klart å samle seg om en kandidat. I løpet av mine intervjuer kom det imidlertid fram at den ene av disse to kandidatene per i dag tilnærmingsvis fungerer som en landsbysjef. Det er i hvert fall slik at det er denne personen kommunestyret forholder seg til, og derfor er det også denne personen som er omtalt som landsbysjef i Ossobidjania i denne oppgaven. Dette kan tyde på at kontakter og evnen til å innta en landsbysjefs normale roller, er avgjørende i en slik maktkamp.

Til tross for at kriteriene for hvem som skal velges til landsbysjef i utgangspunktet er klare, har tilnærmet alle intervjuobjektene til en viss grad en forståelse av at landsbysjefen "velges" av landsbyrådet eller eventuelt familiefedrene. Dersom alle familiefedrene er samlet inkluderer dette alle kaster, samt adelige og slaver. Dette summeres godt opp i utsagnet til en av alfabetiseringslærerne i landsbyen Kamarexomo: *«Når man skal velge en landsbysjef samler man alle mannfolk og kommer til enighet om en som er en bra kar. Men det må være en adelig og det må være den eldste i den eldste generasjonen»* (alfabetiseringslærer 29.05.06 [intervju]). Man møtes for å velge, men kan altså i de aller fleste tilfeller bare velge én.

Tre av intervjuobjektene, inkludert landsbysjefen i Ossobidjania, fortalte om en tradisjon som tilsier at det skal gå seks måneder fra den dagen en landsbysjef døde til det blir valgt en ny. I mellomtiden skal den eldste mannlige slaven i landsbyen fungere som landsbysjef. Etter seks måneder samles alle familiefedrene hos den eldste mannlige slaven og kommer fram til hvem som, etter de tradisjonelle kriteriene, skal bli ny landsbysjef. Dersom den eldste mannlige slaven aksepterer kandidaten så er han ny landsbysjef. Ikke alle intervjuobjektene hadde hørt om denne tradisjonen og det er derfor usikkert i hvilken grad den praktiseres.

Representantene i landsbyrådene blir heller ikke valgt gjennom frie og rettferdige valg. Disse velges ut i fra en konsensusorientert modell³⁵. Alle familiefedrene samles for å enes om en kandidat, men det foretas ikke en avstemning i demokratisk forstand. Det ligger i beslutningstradisjonen at alle skal bli enige om en kandidat. Hvordan man løser uenighet er det få intervjuobjekter som kan si noe særlig om. Tradisjonen sier at man skal bli enige og det blir man. Enkelte intervjuobjekter hevdet at det er landsbysjefen selv som velger ut landsbyrådet. Tydelig at praksisen varierer noe her.

Mens det for å bli landsbysjef kreves at man er adelig, fant jeg ingen indikasjoner på at det samme gjelder for å være en del av landsbyrådet. Her kan alle menn velges inn, og det er heller ikke uvanlig at relativt unge menn inkluderes i landsbyrådet. Det imidlertid grunn til å bemerke at det er de adelige som har de sterkeste maktposisjonene i en landsby og igjennom dette også i landsbyrådet. Selv om alle samfunnsgrupper er representert i landsbyrådet er det ikke gitt at alle har like stor innflytelse og makt. I hvilken grad andre grupper enn de adelige kan ha stor innflytelse i landsbyrådet og i landsbyen for øvrig, synes i stor grad å avhenge av antall adelige i den enkelte landsby.

Man er ikke avhengig av å bli gjenvalgt for å sitte i landsbyrådet over lang tid, men dersom det er en bred oppfatning blant familiefedrene at man gjør en dårlig jobb som landsbyrådsrepresentant, kan man bli fratatt posisjonen. Et annet svakt tegn på demokratisk representativitet er det faktum at det syntes normalt at et visst antall plasser i landsbyrådene var forbeholdt representanter fra dyrkningsgrendene. Det kom imidlertid fram at disse møtte sjeldnere i landsbyrådet enn de øvrige representantene.

Konklusjonen på *valgdeltakelse*-variabelen er at valget av landsbysjef ikke kan anses som et demokratisk og reelt valg. Posisjonen arves, om enn ikke direkte fra far til sønn. De fleste mennene i landsbyen stiller seg normalt bak den nye landsbysjefen og er ”enige” i valget. Utvelgelsen av representanter til landsbyrådene har noe mer

³⁵ Det er vanlig praksis i mange afrikanske samfunn å praktisere et delvis konsensusorientert styre (Mamdani 1996)

demokratisk ved seg, men fortsatt er store grupper i samfunnet marginalisert. Kvinner og ofte også yngre menn utestenges fra deltakelse i disse valgene. To av de seks kvinnene som ble intervjuet visste ikke engang hvordan landsbysjefen eller representantene i landsbyrådet hadde fått sine posisjoner. Begge disse kvinnene var fra områdene lengst unna kommunesenteret.

3.3.2 Lobbyisme og press-aktiviteter overfor landsbysjef og landsbyråd

Lobbyisme og press-aktiviteter er andre hovedvariabel. Crook og Manor (1998) skiller mellom individuell og gruppebasert deltakelse. Individuell lobbyisme kan være skriftlig eller muntlig. Gruppemøter kan være i regi av de aktuelle styresmaktene på lokalt nivå, her landsbysjef og landsbyråd, eller de kan være av mer uoffisiell karakter.

Med bakgrunn i feltarbeidet i Tomora kommune må jeg fastslå at slike aktiviteter som Crook og Manor henviser til, er ikke-eksisterende eller eksisterer i svært liten grad i denne kommunen. I den grad direkte lobbyisme og annen pressaktivitet eksisterer, er den muntlig. Av de 12 personene jeg intervjuet som ikke var innehaver av en politisk posisjon på det aktuelle tidspunktet, var det kun én som fortalte at han hadde henvendt seg til landsbysjefen eller landsbyrådet med et politisk forslag. Denne personen hadde henvendt seg til landsbysjefen, men presiserte at det var fullt og helt opp til landsbysjefen selv om han ville gjøre noe med forslaget. Dersom han ikke ville det, hadde intervjuobjektet intet problem med å akseptere dette og glemme sitt eget forslag. Dette viser at dette intervjuobjektet til tross for sitt pågangsmot, ikke ville ha noe problem med å bøye seg for landsbysjefens avgjørelse.

De øvrige 11 intervjuobjektene, seks av disse er kvinner, hadde aldri kontaktet landsbysjefen eller representanter for landsbyrådet for å fremme en politisk sak eller et politisk budskap. Likevel mente alle unntatt to kvinner de at de kunne gjort dette. Disse to kvinnene ville heller sendt sin ektefelle eller far.

Nøkkelinformantene jeg intervjuet bygget oppunder dette bildet. Det var en relativt lik oppfatning om at det kunne være at enkeltpersoner tok kontakt med

landsbysjefen eller landsbyrådet, men at dette er et uvanlig fenomen. Dersom det blir gjort er det de eldste mennene som tar kontakt. At kvinner skulle kunne gjøre noe slikt er uaktuelt.

Gruppebasert pressaktivitet er heller ikke særlig utbredt. Med bakgrunn i intervjuene arrangeres det ingen uoffisielle møter. Ifølge tradisjonen er det landsbysjefen som skal kalle inn til møte, og det er ikke naturlig å arrangere et møte uten ham. Landsbysjefen kan imidlertid kalle inn til møter hvor politiske spørsmål tas opp og hvor mange kan si sin mening, men dette skjer ikke særlig ofte. Maks én til to ganger i året.

På bakgrunn av den praksisen jeg har kartlagt må den demokratiske aktiviteten på denne variabelen anses som liten. Det er likevel viktig å ha i minnet at dette nødvendigvis ikke skyldes en redsel for en despotisk landsbysjef eller lignende. Det er mer sannsynlig at dette skyldes at de fleste innbyggerne i en landsby ikke har konkrete politiske forslag eller budskap å komme med. Mange har ingen politiske saker de brenner for nettopp fordi det ikke er naturlig for dem å tenke at de skal ha det. Alle som ble intervjuet hevder at de kunne kontaktet landsbysjefen eller landsbyrådet enten selv eller gjennom noen dersom de hadde noe de ville ytre. Og de aller fleste ville henvendt seg til landsbysjefen eller representanter for landsbyrådet fremfor en for kommunestyret. Kun én av dem hadde imidlertid gjort dette. Bevisstheten omkring at man selv skal komme med forslag som kan gjøre lokalsamfunnet bedre er nærmest fraværende. Dersom man skulle ha behov for å kontakte noen må det være med utgangspunkt i et akutt problem, ikke med utgangspunkt i utvikling og endring over tid.

3.3.3 Indirekte deltakelse og landsbysjef/landsbyråd

Indirekte deltakelse-variabelen er en hovedvariabel som Crook og Manor (1998) mener er ekstra interessant i det aktuelle området av verden. Dette fordi denne hovedvariabelen søker å kartlegge den uoffisielle politiske aktiviteten i et samfunn.

Hvorvidt landsbysjefer eller representanter for landsbyråd diskuterer politiske spørsmål med befolkningen for øvrig, synes svært individuelt. De fleste uten politiske verv som ble intervjuet, inkludert samtlige kvinner, oppga at de ikke diskuterte politikk med verken landsbysjef eller representanter for landsbyråd. Intervjuene indikerer imidlertid at landsbyrådsrepresentantene er noe mer aktive og lettere å oppsøke enn landsbysjefen. Dette begrunner flere intervjuobjekter med at landsbysjefene ofte er gamle og skrøpelige. Interessen for å diskutere politiske spørsmål er dermed svært varierende. Og hvis de diskuterer med noen, så diskuterer de med sine jevnaldrende.

Denne variabelen indikerer at det fortsatt er noe uvanlig å diskutere politiske spørsmål i befolkningen i Tomora kommune. Og i den grad det gjøres dreier det seg om "akutte problemer" fremfor forslag til utvikling. Landsbysjefene diskuterer lite politikk med sine populasjoner. Representantene i landsbyrådet synes imidlertid å gjøre dette med jevne mellomrom, men det er store individuelle forskjeller på hvor utadvendte og bevisste disse representantene er.

3.3.4 Populasjonens forhold til landsbysjef og landsbyråd

Hovedvariabelen *Forholdet mellom de folkevalgte og populasjonen de representerer* inkluderer Crook og Manor (1998) fordi de mener det er avgjørende for den politiske deltakelsen at det eksisterer et forhold mellom valgte representanter og velgerne. I denne sammenheng dreier det seg, slik Mamdani (1996) påpeker i sin teori, kanskje mer om despot og undersott. Relasjonen er imidlertid likevel interessant. Crook og Manor operasjonaliserer denne hovedvariabelen blant annet ved å spørre hvert enkelt intervjuobjekt om hvor mange kommunestyrerepresentanter de kjenner navnet på. I denne sammenheng er dette endret til antall landsbyrådsrepresentanter intervjuobjektet kjenner navnet på.

Alle intervjuobjektene kjente navnet på landsbysjefen i sin egen landsby. Kanskje ikke så rart, med tanke på størrelsen på disse landsbyene. Alle

intervjuobjektene kjente også til enkelte medlemmer av landsbyrådet. Ingen kunne alle navnene, men mange kunne om lag halvparten. Analysen av intervjuene viste ingen tendens til sammenheng mellom hvor mange landsbysrådsrepresentanter man kjenner navnet på og variabler som alder, kjønn eller lokalisering av landsby.

3.3.5 Oppfattelsen av landsbysjefer og landsbysrådsrepresentanter

Prosess er den siste hovedvariabelen til Crook og Manor (1998). Variabelen er operasjonalisert slik: *Oppfattelsen av personer i landsbysjef/landsbyråd-roller med hensyn til rettferdighet og hjelpsomhet.*

Oppfattelsen av landsbysjefen og representanter for landbyrådet med henhold til rettferdighet og hjelpsomhet er svært god. Nær samtlige av intervjuobjektene fastslo at de mener at landsbysjefen og hans råd gjør det de kan for å fremme landsbyens beste. Kun et fåtall intervjuobjekter fortalte at dette varierte noe fra landsby til landsby. Ett av intervjuobjektene mente at landsbysjefer generelt er rasistiske. Dette begrunnet han med at landsbysjefene bidrar til å opprettholde kastesystemet og forskjellsbehandler på bakgrunn av kaster. Mannen er selv slave (radiojournalist 02.06.06 [intervju]).

Det klareste unntaket fra denne generelle tilfredsheten med landsbysjefene og landsbysrådets rettferdighet og hjelpsomhet fant jeg imidlertid da jeg gjorde intervjuer i dyrkningsgrenden Kamarexomo. Her var det generelt misnøye med landsbysjefen og landsbyrådet.

3.4 Relasjonen mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd

Den tredje relasjonen som jeg har sett på i dette casestudiet er relasjonen mellom landsbysjef/landsbyråd og kommunestyret. Det er nyttig å analysere denne relasjonen

fordi jeg ønsker å vite noe om i hvilken grad landsbysjefer og landsbyråd bidrar til demokratisk ansvarlighet for kommunestyret. For å analysere denne relasjonen anvender jeg den åttende hovedvariabelen *informasjon og konsultasjon*.

3.4.1 Informasjon og konsultasjon

Informasjonsflyten ut av kommunestyret skal i utgangspunktet ivaretas av den kommunale radioen og landsbysjefen eller hans representanter. Det vil si at kommunestyret har ansvaret for å informere landsbysjefen, som igjen skal informere populasjonen i den enkeltes landsby. Dette er tydelig definert og noe både de lokale styresmaktene og store deler av befolkningen i Tomora kommune har klart for seg. Hvorvidt dette fungerer i praksis er usikkert. I de sentrale områdene gjør radiosendingene at de som vil kan få noe av den informasjonen de søker. I de perifere områdene, hvor man har lavere radietetthet og dårligere radiosignaler, indikerer intervjuene at befolkningen ikke har like god greie på hva som foregår. Informasjonsflyten gjennom landsbysjefen og landsbyrådet stopper enten i leddet mellom kommunen og landsbysjefen eller hans representant, eller i leddet mellom landsbysjefen og landsbyens populasjon. Blant i alt sju intervjuobjekter uten politiske verv fra de perifere delene av kommunen, svarte hele fem at de ikke visste hva som foregår på et kommunestyremøte.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt populasjonen forventer mer informasjon eller ikke. Ettersom demokratiet ennå er ferskt og det generelle utdanningsnivået fortsatt er lavt, er det usikkert i hvilken grad populasjonen selv er interessert i å søke og gjøre krav på informasjon.

Konsultasjonen mellom representanter for kommunen og landsbysjefer og landsbyrådsrepresentanter er trolig noe begrenset, til tross for at retningslinjene er klart definert. Igjen varierer dette med hvor langt unna Ossobidjania landsbyen ligger. Det er tydelig at landsbysjefene generelt har svært lite personlig kontakt med kommunens representanter, men at de ofte sender representanter fra landsbyrådet i sitt ærend. Dette

har sammenheng med landsbysjefenes relativt høye snittalder. Dermed er ofte landsbyrådet den direkte linken mellom kommunen og landsbyen i stedet for at landsbysjefen er det. En av kommunestyrerepresentantene for det største opposisjonspartiet forklarte det slik: «*Politikken har forandret seg mye de seneste årene. Mange av landsbysjefene klarer ikke å følge med i utviklingen, noe som gjør det vanskelig å diskutere med dem. Analfabetisme er blant annet et problem. Landsbysjefene skal konsulteres, men det er ofte vanskelig å få dem til å forstå. Det er ofte lettere å konsultere med en av landsbysjefens rådgivere*» (02.06.06 [intervju]).

3.5 Komparativ analyse

Dette delkapittelet inneholder en todelt komparativ analyse av kommunestyrets demokratiske ansvarlighet versus landsbysjefenes og landsbyrådenes demokratiske ansvarlighet. Den første delen tar sitt utgangspunkt i Crook og Manors (1998) sjette hovedvariabel; *evnen til å respondere*. Helt konkret er det undervariabelen *rangeringsrekke for politiske saker*, som er utgangspunktet for den første delen av den komparative analysen.

I den andre delen av den komparative analysen av kommunestyret versus landsbysjef og landsbyråd tar jeg utgangspunkt i delkapittel 3.2 og 3.3 og sammenligner disse to analyseenhetenes (de to første relasjonene) verdier på samtlige variabler for demokratisk ansvarlighet.

3.5.1 Rangering av politiske saker

Crook og Manor (1998) definerer *Evnen til å respondere*-variabelen som graden av samsvar mellom den vedtatte politikken, den politiske outputen og velgernes preferanser. Denne variabelen har tre undervariabler: *Rangeringsrekke for politiske*

saker, fornøydhet med det demokratiske systemet og fornøydhet med lokal utvikling og nye tilbud. De to sistnevnte ble analysert under punkt 3.2.5. Analysen av den første følger i avsnittene under.

Rangeringsrekken for politiske saker er i denne oppgaven operasjonalisert på følgende måte. Først har respondentene blitt bedt om å oppgi den viktigste politiske saken. Deretter ble de bedt om å nevne to andre viktige politiske saker.

Blant intervjuobjektene som representerer befolkningen, det vil si personer uten politiske verv, var det en sak som skilte seg klart ut: Å sikre vanntilførselen. Tre andre saker ble også hyppig nevnt. Disse er å sikre mattilførselen (jordbruksrelatert), bedre skoletilbudet og opprettholde enighet mellom folk. Den sistnevnte saken må sees i lys av det konsensusorienterte styret som tidligere har eksistert i landsbyene og som Mamdani også henviser til.

Landsbysjefene og landsbyrådsrepresentantenes rangeringsrekker var nærmest en skygge av befolkningens rangeringsrekker. Også blant landsbysjefene og landsbyrådsrepresentantene var det nemlig viktigst å sikre vanntilførselen. Videre fulgte å bedre skoletilbudet og å sikre mattilførselen. Også å opprettholde enighet mellom folk ble nevnt.

Rangeringsrekkene til kommunestyrerepresentantene ga ikke et like entydig bilde. Her ble det nevnt mange forskjellige saker, uten at noen av sakene skilte seg ut på samme måte som i de to foregående gruppene. Å sikre vanntilførselen ble ikke engang nevnt, men samtidig er det en kjensgjerning at kommunen bygget et flertall brønner de seneste årene. Å sikre mattilførselen, å bedre skoletilbudet og å opprettholde enighet mellom folk, ble alle nevnt som viktige politiske saker.

Som et oppfølgingsspørsmål til denne rangeringsrekken spurte jeg intervjuobjektene uten politiske verv om de trodde landsbysjefen og hans råd kunne gjøre noe med de nevnte sakene. Likeså spurte jeg om kommunestyret kunne gjøre noe med det samme. Svarene her delte seg i tre med bosted som bakenforliggende variabel. Blant intervjuobjektene fra de sentrale områdene av kommunen var det den klare

oppfatning at landsbysjefen og landsbyrådet ikke har noen påvirkningskraft i disse sakene. Kommunestyret derimot, hadde intervjuobjektene større tiltro til.

I en mer perifer landsby i kommunen var det imidlertid omvendt. Her var oppfatningen den at det var landsbysjefen og landsbyrådet som kan få gjort noe med de politiske sakene. Kommunestyret hadde intervjuobjektene liten tiltro til. Den tredje svarvarianten fant jeg i en perifer dyrkningsgrend³⁶ i kommunen. Her hadde intervjuobjektene svært liten tro på at verken landsbysjef og landsbyråd på den ene siden eller kommunestyret på den andre, kan eller vil gjøre noe med de aktuelle politiske sakene.

3.5.2 Generell komparativ analyse

Når man gjør en komparativ analyse av funnene fra casestudiet og vurderer kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd opp mot hverandre på Crook og Manors (1998) variabler for demokratisk ansvarlighet, finner man at de udemokratiske tradisjonelle institusjonene per i dag er viktige demokratiske bidragsytere. På flere av variablene kompletterer landsbysjef/landsbyråd de nye demokratiske kommunale institusjonene på en slik måte at resultatet blir at de lokale styresmaktene yter større demokratisk ansvarlighet overfor befolkningen. Denne kompletteringen skjer innenfor flere av Crook og Manors variabler.

Min casestudie indikerer at landsbysjefene og landsbyrådene generelt har bedre kontakt med populasjonen, større tiltro i populasjonen og bedre kjennskap til populasjonens politiske ønsker enn hva kommunestyret har. Forskjellene på disse variablene skal ikke overdrives, men er like fullt eksisterende. Spesielt er forskjellen tydelig i de perifere deler av kommunen. Her er det landsbysjefen og landsbyrådet som er de tilgjengelige styresmaktene og dermed også de styresmaktene som populasjonen i størst grad forholder seg til.

I de sentrale områdene, hvor kommunestyret holder til og hvor deres tilgjengelighet er større, er ikke forskjellene like tydelige. At Ossobidjania ikke har hatt noen avklart situasjon med henhold til landsbysjef på mange år, er et tydelig tegn på at landsbysjefen og landsbyrådet ikke har en like sterk posisjon i dette området. Fraværet av en landsbysjef har i seg selv bare forsterket dette faktum.

Hvilke konsekvenser har det så at landsbysjefer og landsbyråd, spesielt i de perifere områdene, kan ivareta demokratisk ansvarlighet? Analysen viser jo også at landsbysjefer og landsbyrådsrepresentanter generelt er positivt innstilt til desentraliseringsreformen. Konsekvensene av dette blir at kommunestyret både kan og bør benytte seg av landsbysjefenes og landsbyrådenes egenskaper innenfor demokratisk ansvarlighet, ved å trekke disse institusjonene inn i kommunepolitikken. Dette er nedfelt i lovene som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå i Mali (1998) og praktiseres til en viss grad i Tomora kommune i dag.

3.6 Konklusjon, tredje kapittel

I dette kapittelet har jeg tatt for meg de tre relasjonene som jeg presenterte i kapittel én og grundig analysert kommunestyrets og landsbysjef/landsbyråds demokratiske ansvarlighet på bakgrunn av Crook og Manors (1998) variabler. Denne analysen har gitt klare indikasjoner på at situasjonen i Tomora kommune per i dag er slik at de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd på enkelte områder er i bedre stand til å ivareta demokratisk ansvarlighet enn den forventede demokratiske institusjonen kommunestyret. Et konsensusbasert landsbystyre kan dermed være med på å komplettere de lokale demokratiske styresmaktene og sikre demokratisk ansvarlighet på enkelte variabler.

³⁶ Merk: Uten egen landsbysjef og landsbyråd.

I forlengelsen av dette har analysen vist at landsbysjefenes og landsbyrådets viktighet i forbindelse med demokratisk ansvarlighet varierer med en sentrum-periferi akse. Landsbysjefene og landsbyrådene har større betydning for den demokratiske ansvarligheten i de perifere områdene enn i de mer sentrale områdene. Nettopp dette rimelig markante skillet mellom sentrale og perifere områder av kommunen indikerer at faktorer som tilgjengelighet og nærhet til kommunestyret ser ut til å være svært utslagsgivende både for den enkeltes inntrykk og forståelse av landsbysjefens og landsbyrådets funksjon og for den enkeltes politiske deltakelse på samtlige nivåer.

4. Mamdani: *Subjects og Customary law*

I kapittel to presenterte jeg fem argumenter som jeg skulle drøfte sammen med funnene fra casestudiet i Tomora kommune. Utgangspunktet for disse argumentene er Mamdanis bok *Citizens and Subjects - Contemporary Africa and the legacy of late colonialism* (1996). Mamdani hevder i denne boka at det må gjennomføres en omfattende reform i de rurale områdene av de afrikanske statene dersom det skal være mulig å utvikle et bærekraftig demokrati. Dette fordi despotisk styre ikke begrenset seg til å være den sentraliserte styreformen under og etter kolonitiden, men også i aller høyeste grad var styreformen på lokalt nivå.

Mamdani (1996) mener at det eksisterer et klart skille mellom urbane og rurale områder i afrikanske stater. Urbane områder består av populasjoner med borgerrettigheter, mens rurale områder består av populasjoner av subjekter, som i realiteten styres av despotiske landsbysjefer og *customary law*. Desentraliseringsreformer i rurale områder bidrar bare til å styrke disse strukturene ettersom nye politiske posisjoner fanges opp og besettes av de allerede styrende rurale eliter. I kapittel to presenterte jeg Mamdanis argumenter i fem eksplisitte punkter:

- *The customary*. Her spurte jeg: I hvilken grad eksisterer dette i det rurale Afrika av i dag? På hvilke områder styres lokalpolitikken fortsatt av lover og regler som regnes som *customary*? Disse generelle spørsmålene gir utgangspunktet for å stille følgende spesifikke spørsmål, som skal besvares i dette kapitlet: I hvilken grad eksisterer *customary* og *customary law* i Tomora kommune i dag? På hvilke områder styres lokalpolitikken i kommunen fortsatt av lover og regler som regnes som *customary*?
- *Despotiske landsbysjefer*. Her spurte jeg: Er det slik at landsbysjefer er lokale despoter? Og i hvilken grad finnes det konsensusbaserte styringsformer i det rurale Afrika i dag? Disse generelle spørsmålene gir utgangspunktet for å stille følgende spesifikke spørsmål, som skal besvares i dette kapitlet: Er det slik at

landsbysjefene i Tomora kommune er lokale despoter? Og i hvilken grad er styret i landsbyene i denne kommunen valgt med basis i konsensus?

- *Landsbysjefers dominans.* Her spurte jeg: Er landsbysjefer generelt positive til innføringen av nye lokale politiske strukturer? Og er det slik at landsbysjefer eller deres nærmeste dominerer også nye politiske maktposisjoner i det rurale Afrika? Disse generelle spørsmålene gir utgangspunktet for å stille følgende spesifikke spørsmål, som skal besvares i dette kapittelet: Er landsbysjefene i Tomora kommune positive til følgene av desentraliseringsreformen som ble innført i 1999? Er det slik at landsbysjefene, deres landsbyrådsrepresentanter, deres familie eller kaste også dominerer de nye demokratiske institusjonene i denne kommunen?
- *Populasjonen som subjekter.* Her spurte jeg: Er populasjonen i rurale områder å regne som subjekter uten borgerrettigheter? Er det eventuelt slik at dette gjelder enkelte deler av populasjonen? Og dersom det ikke eksisterer noen despot, kan populasjonen likevel oppfattes som subjekter? Disse generelle spørsmålene gir utgangspunktet for å stille følgende spesifikke spørsmål, som skal besvares i dette kapittelet: Er populasjonen i Tomora kommune å regne som subjekter uten borgerrettigheter? Er det eventuelt slik at dette gjelder enkelte deler av populasjonen i større grad enn andre? Og finnes det indikasjoner på at deler av populasjonen i Tomora kommune kan oppfattes som subjekter selv om det ikke eksisterer en despot?
- *Sentrum versus periferi.* Her spurte jeg: I hvilken eksisterer det et skille mellom sentrale og perifere områder av en rural kommune? Er det slik at de sentrale områdene ikke lenger kjennetegnes av tradisjonelle strukturer? Disse generelle spørsmålene gir utgangspunktet for å stille følgende spesifikke spørsmål, som skal besvares i dette kapittelet: I hvilken grad eksisterer det et skille mellom sentrale og perifere områder i Tomora kommune? Er det slik at de sentrale områdene i denne kommunen ikke lenger kjennetegnes av tradisjonelle strukturer?

Med bakgrunn i disse fem argumentene skal jeg drøfte funnene fra casestudiet Tomora kommune. Jeg vil drøfte argumentene i noen tilfeller der de går utover problemstillingen, hvor nettopp argumentenes anvendelse på funnene belyser fruktbare elementer i diskusjonen i kapittelet i sin helhet. Et eksempel på dette er drøftingen i forbindelse med Mamdanis fjerde argument; *populasjonen som subjekter*. Her drøfter jeg også hvorvidt populasjonen kan regnes som subjekter under ordfører eller kommunestyret, ikke bare under landsbysjefen.

Drøftingen av Mamdanis fem argumenter er todelt. Først tar jeg for meg de tre første punktene som jeg har utledet fra Mamdanis teori: *The customary, despotiske landsbysjefer* og *landsbysjefers dominans*. Her vil jeg komme inn på valget av landsbysjef, kastesystemets relevans og landsbysjefenes reelle makt, samt at jeg vil diskutere hvorvidt et konsensusbasert styre kan eksistere side om side med et demokratisk styre.

I den andre delen tar jeg for meg de to øvrige punktene: *Populasjonen som subjekter* og *sentrum versus periferi*. I denne delen vil jeg komme inn på forskjellene som eksisterer mellom sentrum og periferi i Tomora kommune og hvordan disse spiller inn på populasjonens situasjon. Jeg vil her argumentere for at enkelte grupper i populasjonen må regnes som subjekter, og i forlengelsen av dette vil jeg diskutere hvorvidt de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd bidrar, og også i fremtiden kan være med på å bidra, til å redusere disse forskjellene og øke den demokratiske ansvarligheten. Mot slutten av kapittelet kommer jeg innpå hvorvidt landsbysjefenes og landsbyrådenes posisjon gjør at de kan egne seg som et *sivilsamfunn*. Utgangspunktet for denne delen er hentet fra Rudebeck (2002).

Drøftingen av Mamdanis fem argumenter baserer seg i tillegg til intervjuene som ble gjort under feltarbeidet, også på dokumentanalyse og sekundærlitteratur. Intensjonen bak denne drøftingen er ikke at jeg ønsker å generalisere på bakgrunn av min casestudie. Det er snarere et ønske om å drøfte funnene i casestudiet med interessante teoretiske innfallsvinkler, samt å plassere casestudiet inn i en teoretisk sammenheng.

4.1 Landsbysjefen og *customary* makt

Mamdani (1996) mener at *customary law* fortsatt er grunnleggende for de rurale styringsstrukturene i afrikanske stater. En av følgende av å ha et samfunn som fortsatt bygger på *customary law* er at landsbyene styres av despotiske landsbysjefer. Disse despotiske landsbysjefene skal ifølge Mamdani også dominere eventuelle nye politiske maktposisjoner, dersom ikke maktforholdene endres gjennom en rural reform. Desentraliseringsreformer uten en rural reform av de tradisjonelle styringsinstitusjonene bidrar bare til å forsterke de despotiske strukturene. Dette fordi det er landsbysjefene som er i best posisjon for å skaffe seg disse maktposisjonene, ettersom de leder et undertrykket folk.

4.1.1 *The customary* i praksis

Praksis med bakgrunn i *customary* og *customary law* eksisterer i Tomora kommune i dag. Kastesystemet, prosedyrene for valg av ny landsbysjef og landsbysjefens rett til å fordele jord er alle praksiser som tar sitt utgangspunkt i *the customary*. Det er likevel slik at noen av disse praksisene er utvannet de seneste årene og det er tydelig at *customary law* har fått svekket sin posisjon i kjølvannet av desentraliseringsreformen i 1999. Klarest gjelder dette kastesystemet.

Kastesystemet i Tomora kommune er i aller høyeste grad en relevant samfunnsstruktur. Når det gjelder valget av landsbysjef spiller det for eksempel en avgjørende rolle. For deltakelsen i lokaldemokratiet er kastesystemet imidlertid langt mindre relevant. Her fant jeg ingenting som tydet på at kaste hadde noen betydning på de fem variablene for politisk deltakelse. Det eneste unntaket var at begge ordførerne som kommunen hadde hatt siden det første lokalvalget i 1999 tilhører gruppen av adelige. Dette tyder på at adelige fortsatt har et fortrinn i konkurransen om maktposisjoner, men det er ikke nødvendigvis slik at dette vil vare. Jeg intervjuet blant annet Tomora kommunes tredje varaordfører, en svært oppegående ung politiker som er slave. Han la ikke skjul på at han hadde ambisjoner om å bli ordfører. «*Religion og*

kaste har ingen betydning i politikken. Se bare på meg: Jeg tar sikte på å bli ordfører og er slave» (kommunestyrerepresentant 01.06.06 [intervju]).

Når det gjelder valget av landsbysjef så er dette fortsatt svært bundet til *customary*. Det finnes imidlertid eksempler på at enkelte landsbyer styrer unna *customary law* og velger en annen person til landsbysjef enn den personen som tradisjonen tilsier at skal ha stillingen. Grunnene til dette kan være flere. Det kan være strid om hvilke familier som er autoktone, det kan være strid om alderen på de eldste i de autoktone familiene, eller maktbalansen i landsbyen kan være endret for eksempel ved at enkelte familier har blitt økonomisk overlegne.

Fordelingen av jord, som tradisjonelt sett er en av landsbysjefenes mest viktige og lønnsomme privilegier, eksisterer til en viss grad fortsatt. Likevel er det slik at det ikke lenger ligger like stor makt i dette privilegiet fordi det er mindre jord å fordele enn tidligere. Dessuten er privilegiet innskrenket i forbindelse med desentraliseringsreformen, slik at det i større grad er kommunen som kontrollerer også dette.

4.1.2 Landsbysjefen - en despot?

Svaret på spørsmålet om hvorvidt landsbysjefene i Tomora kommune er despoter er delt. Dersom man ser på de kriteriene som ligger til grunn for at de blir valgt, at de er den eldste adelige mannen i den eldste gjenlevende generasjonen, og det faktum at de blir valgt på livstid, så indikerer dette at landsbysjefinstitusjonen har et despotisk fundament. Hvis man ser på en del andre faktorer så kan man imidlertid argumentere imot denne påstanden. I analysen i kapittel tre kom det fram at landsbysjefene og landsbyrådene på enkelte variabler hadde bedre demokratisk ansvarlighet enn kommunestyret. Blant annet oppga de aller fleste respondentene i mitt feltarbeid at man kunne kontakte landsbysjefen dersom man ønsket å foreslå en politisk endring. Videre viste denne analysen at landsbysjefene og landsbyrådsrepresentantene har større innsikt i populasjonens preferanser i politiske saker, enn det kommunestyret har.

I tillegg er det altså slik at *customary law* for hvem som skal bli landsbysjef kan overses i enkelte tilfeller. Dette betyr at man i praksis har mulighet til å velge vekk en kommende landsbysjef dersom denne ikke anses som egnet til denne oppgaven. Landsbysjefene er gamle når de blir valgt til landsbysjefer og de har som regel holdt til i landsbyen i lang tid, ofte hele sitt liv. Dette betyr at populasjonen for øvrig er i god posisjon til å kunne vurdere hvorvidt en landsbysjefkandidat er egnet eller ikke.

Men til tross for at nær samtlige av mine intervjuobjekter oppga at de kunne kontakte landsbysjefen eller landsbyrådet dersom de ville komme med et politisk forslag, så er det samtidig en kjensgjerning at kun én av disse respondentene faktisk hadde gjort dette. Samtidig kan det så avgjort hevdes at landsbysjefene er med på å opprettholde kastesystemet ettersom de selv har fått sin posisjon på bakgrunn av dette systemet. Det er heller ikke til å komme fra at den delen av populasjonen som har funnet det nødvendig å flytte til en dyrkningsgrend for å finne seg jord, med få unntak er slaver. Dette er et klart tegn i retning av at slaver generelt sett ikke blir tildelt like mye eller like god jord som kaster og adelige.

I hvilken grad landsbysjefer er despotiske er gjenstand for stor individuell variasjon. På bakgrunn av intervjuene er de fleste landsbysjefer åpne og interesserte i å gjøre det beste for landsbyen, mens et fåtall ikke er like opptatt av dette. Situasjonen i kommunestyret er neppe særlig annerledes, ettersom det også her sitter representanter som kun er opptatt av prestisje og posisjon (alfabetiseringsleder 18.05.06 [intervju], sykepleier 27.05.06 [intervju], bibeloversetter 01.06.06 [intervju]). USAIDs *Impact Evaluation* av Mali påpeker landsbysjefenes lokale legitimitet og konsensusbaserte innstilling. «*Their post may be hereditary, but chiefs are rarely autocrats and are more likely to build consensus and maintain village unity* (USAID 1998: 12).

Det jeg imidlertid kan fastslå med bakgrunn i min casestudie, er at den generelle misnøyen, både med landsbysjef, med kommunen og med samfunnet for øvrig, var radikalt større i dyrkningsgrenden uten egen landsbysjef enn i landsbyene med egen landsbysjef. Dette fordi man uavhengig av hvor despotisk landsbysjefen opptrer, tross alt har et kontaktpunkt som i en eller annen grad ivaretar landsbyens interesser. Det

betyr ikke at landsbysjefen nødvendigvis oppfyller denne oppgaven selv, det kan like gjerne være representanter for landsbyrådet som gjør dette.

Når det gjelder valget av landsbysjef så er dette tydelig mer despotiskorientert enn konsensusorientert, ettersom det her dreier seg mer om klare kriterier tatt fra *customary law*, heller enn at landsbyen samler seg om og velger en landsbysjef. Det er imidlertid ikke valget av representanter til landsbyrådet. Dette rådet velges på bakgrunn av konsensus mellom deler av populasjonen i en landsby, de deler av populasjonen som er relevante i en slik sammenheng, nemlig menn og helst eldre menn. En slik konsensusorientert valgform er likevel med på å gi landsbyrådet representanter som generelt har høy anseelse i landsbyen og som er bevisste og pålitelige mennesker. Dette fordi de fleste i landsbyen vil dra fordel av at landsbyrådet består av slike personer. Dette er et faktum som er avgjørende for at samhandlingen mellom de demokratiske kommunale institusjonene og den enkelte landsby skal være god. Prinsipielt er det også lettere å kunne argumentere for at demokratiet skal samhandle med et konsensusorientert lokalt styre enn et despotisk lokalt styre.

Den demokratiske bevisstheten, det vil si kunnskapen om det demokratiske systemet, er generelt lav, men har vært stigende i Tomora kommune siden desentraliseringsreformen i 1999. Det er ikke til å komme fra at stadig større deler av populasjonen i kommunen forstår mer av hva en demokratisk styreform innebærer. Et uunngåelig resultat av stadig større demokratisk bevissthet vil være et folkekrav om at demokratiet ikke bare skal gjennomsyre stat, fylke og kommune, men også skal gjennomsyre landsbyen. Det kan ta tid, men med økt kunnskap om demokrati er det vanskelig å se at landsbypopulasjonene over tid vil akseptere et landsbystyre som ikke er basert på demokratiske prinsipper. Mamdani hevder at desentraliseringsreformer styrker landsbysjefenes despotiske posisjon. På bakgrunn av casestudiet i Tomora kommune må jeg kunne hevde det motsatte.

4.1.3 Landsbysjefens dominans i nye institusjoner

Flertallet av landsbysjefene og landsbyrådsrepresentantene som jeg intervjuet var svært positive til demokrati og til den generelle utviklingen som har vært i Tomora kommune siden desentraliseringsreformen. Det er imidlertid vanskelig å se at grunnen til at de er positive skal være forankret i ønsket om å innta nye maktposisjoner. Kun én av 33 landsbysjefer i Tomora kommune ble nemlig valgt inn i kommunestyret ved lokalvalget i 2004.

Landsbysjefenes involvering overfor kommunestyret er generelt liten, både formelt og uformelt. Grunnen til dette er landsbysjefenes generelt svært høye alder. Med bakgrunn i casestudiet av Tomora kommune er det dermed vanskelig å støtte Mamdanis påstander om at landsbysjefene despotiske karakter skal kunne styrkes på bakgrunn av desentraliseringsreformer.

Det er imidlertid viktig å presisere at det finnes en del casestudier fra Mali som tilsier det motsatte av hva jeg har kommet fram til, blant annet Helleviks casestudie av Mopti (2004) og casestudie av M'Peresso (2002). Disse studiene viser begge til at landsbysjefene har stor uformell makt og innflytelse også overfor kommunestyret.

4.2 Sentrum versus periferi – en avgjørende skillelinje

Dersom vi går tilbake til analysen i kapittel tre så viser denne at skillelinjen sentrum versus periferi er avgjørende på en rekke av variablene for demokratisk ansvarlighet. Denne skillelinjen synes å være så avgjørende at den skaper like store forskjeller mellom populasjonen i kommunen som det Mamdani (1996) hevder at det er mellom populasjonen i urbane og rurale strøk av landet. Jeg vil hevde at de samme forskjellene som Mamdani peker på at eksisterer mellom populasjonen urbane og rurale områder, eksisterer mellom populasjonen i sentrale og perifere områder av kommunen.

En av hovedforskjellene mellom sentrale og perifere områder av kommunen er hvorvidt populasjonen i de aktuelle områdene må anses som subjekter. Mamdani

hevder at hele populasjonen i det rurale Afrika er subjekter under landsbysjefers despotiske og vilkårlige styre. Under 4.1 kom det fram at den despotiske karakteren til landsbysjefene i Tomora kommune i beste fall kan trekkes i tvil. Hvordan er det så med populasjonen i kommunen? Skiller kommunens populasjon seg i to etter en sentrum-periferi akse? Er det dermed slik at enkelte deler av populasjonen likevel er å regne som subjekter, til tross for at deres landsbysjefer ikke er entydige despoter?

4.2.1 Populasjonen, subjekter under landsbysjefen eller ordføreren?

Mamdani (1996) hevder at hele populasjonen i rurale områder er subjekter under despotisk styre. Når jeg her diskuterer hvorvidt populasjonen i Tomora kommune er å regne som subjekter uten borgerrettigheter, diskuterer jeg i første rekke hvorvidt de har en mangel på kapasitet som tilsier at de må oppfattes som subjekter. Kapasitet er her definert som kunnskap og evne til å ta i bruk borgerrettighetene sine. I utgangspunktet har alle innbyggere i Mali like borgerrettigheter, men enkelte grupper kan likevel oppfattes som subjekter fordi de ikke har kunnskap og evne til å ta i bruk disse rettighetene. At de er å oppfatte som et subjekt betyr altså ikke at de er et subjekt under en despot eller et despotisk styre, men at de har manglende kapasitet til å ta i bruk sine borgerrettigheter. Det er altså ikke en nødvendighet at landsbysjefen eller ordføreren skal være en despot for at deler av populasjonen skal kunne oppfattes som subjekter.

Min casestudie av Tomora kommune indikerer at virkeligheten ikke er så entydig som Mamdani hevder. Enkelte grupper i befolkningen er tydelig marginalisert på områder som utdanning, informasjon og utvikling, og har mange fellestrekk med de Mamdani kaller for subjekter. De er ikke nødvendigvis subjekter under en despot, men subjekter av kapasitet, kunnskap og evner. Andre grupper er i større grad bevisste innbyggere av demokratisk stat, noe som svekker tiltroen til at Tomora kommune passer inn i Mamdanis teori.

I kapittel tre er jeg inne på at de aller fleste av mine intervjuobjekter viste at de har forstått at de skal stemme på den kandidaten eller det partiet som de liker best.

Denne minimale forståelsen er selvfølgelig et minstemål av hva populasjonen må evne og forstå dersom det skal være mulig å avvikle et demokratisk valg. Et annet eksempel på at populasjonen i Tomora kommune generelt ikke er å regne som subjekter, er det faktum at de valgte seg en ny ordfører etter den første valgperioden fra 1999 til 2004. Dette gjorde de fordi den første ordføreren viste seg å være korrupt. Denne tidligere ordføreren er i dag fengslet. Det var svært jevnt mellom denne kandidaten og dagens ordfører ved lokalvalget i 2004, men sistnevntes parti vant (informant 01.06.06 [intervju]).

Er det så slik at denne delen av Mamdanis teori ikke er relevant for Tomora kommune? Eksisterer det ikke subjekter i denne kommunen? Jo, det gjør det. Bevissthetsnivået når det gjelder demokrati og politikk er stigende, men fortsatt generelt lavt. Dette til tross for at den korrupte ordføreren ikke ble gjenvalgt. Den lave graden av kontakt mellom kommunestyret og populasjonen for øvrig utenom under valgkampen indikerer også at populasjonen blir tilsidesatt i lengre perioder. Her har Mamdani et poeng ettersom det nettopp er slik han ser for seg at et lokaldemokrati i en rural kommune fungerer: En tilsidesatt populasjon av subjekter som med unntak av i valgåret styres av en tilnærminingsvis despotisk ordfører og hans kommunestyre. Det ironiske er imidlertid at det faktisk er de i utgangspunktet så despotiske landsbysjefene og deres landsbyråd som er med på å bøte på dette problemet. Dette fordi de fungerer som kommunens kontaktpunkter i landsbyene og også til en viss grad fungerer som populasjonens kontaktpunkter til kommunen. Resultatet av dette blir at landsbysjefens og landsbyrådets interesse av å diskutere politikk med sin populasjon og evner til å fremme landsbyens interesser, er med på å avgjøre hvorvidt deres populasjon er å regne for subjekter eller ikke.

Utover dette står jeg igjen med to skillelinjer hva gjelder spørsmålet om populasjonen er subjekter etter casestudiet i Tomora kommune: En kjønnsdimensjon og en sentrum-periferi dimensjon.

Den første skillelinjen er den tydeligste. Kvinner har ingen mulighet til å bli valgt til landsbysjef eller inn i et landsbyråd. Kvinner har per i dag ingen mulighet til å

bli valgt inn i kommunestyret eller til å bli ordfører. Intervjuene viste også at de har noe mindre politisk kunnskap enn det menn har. Analysen i kapittel tre viste også at enkelte kvinner lar ektefellen eller faren bestemme hva de skal stemme. Denne informasjonen indikerer at store deler av kvinnene i Tomora kommune er å oppfatte som subjekter.

Den andre skillelinjen, sentrum versus periferi, er også markant når det gjelder om populasjonen er subjekter eller ikke. Nærheten til de kommunale politiske institusjoner og kjennskapen til de folkevalgte har så avgjort betydning for den politiske bevisstheten. I kapittel tre så vi at valgdeltakelsen i de perifere områdene av kommunen var langt lavere enn i de sentrale områdene. I tillegg viste intervjuene at den politiske kunnskapen er lavere i de perifere enn i de sentrale områdene. Størst er imidlertid forskjellen mellom kommunesenteret og en perifer dyrkningsgrend. Her spiller selvfølgelig dyrkningsgrendens mangel på kontaktpunkter som landsbysjef og landsbyråd inn.

En variabel som ikke synes å spille inn i særlig grad er kastesystemet. Rent bortsett fra at det oftest er slaver som ser seg nødt til å slå seg ned i en dyrkningsgrend, noe som lettere gjør dem til subjekter, er det lite som indikerer at kastesystemet har særlig stor innvirkning på politikken. Men til tross for at jeg ikke har funnet indikasjoner på dette, så er det viktig å ikke avskrive kastesystemets innflytelse, ettersom kastesystemets posisjon som underliggende variabel er vanskelig å kartlegge. Dessuten venter Tomora kommune fortsatt på sin første ikke-adelige ordfører.

4.2.2 Sentrum versus periferi

Flere av de punktene jeg har vært igjennom i dette og forrige kapittel viser at skillelinjen sentrum versus periferi er en avgjørende skillelinje i Tomora kommune. Analysen i kapittel tre viser at denne skillelinjen gjør seg gjeldende på de fleste variablene. Valgoppslutningen ved forrige kommunevalg, hvem populasjonen kontakter dersom man ønsker å fremme politiske saker, hvor godt populasjonen

kjenner til begrepet demokrati, hvem populasjonen tror kan få iverksatt politiske endringer, hvem populasjonen har tiltro til og hvor godt populasjonen kjenner til kommunestyrerepresentantene, alle dette fant jeg indikasjoner på at påvirkes av hvorvidt man holder til i sentrale eller perifere deler av kommunen.

Det mest ekstreme eksempelet på hvor marginalisert et perifert område i Tomora kommune kan være, er dyrkningsgrenden Kamarexomo. Her var det stor misnøye med det meste og stor enighet om at intet kommunestyre, landsbyråd, ordfører eller landsbysjef noen gang ville gjøre noe for å heve levestandarden i deres dyrkningsgrend. Altså stor misnøye med situasjonen per i dag og liten fremtidstro, stikk i strid med hva de fleste andre intervjuobjektene formidlet.

I kapittel tre kom jeg fram til at landsbysjefer og landsbyråd oppfyller enkelt krav til demokratisk ansvarlighet på en bedre måte enn kommunestyret. Jeg kan imidlertid også fastslå at populasjonen i dyrkningsgrender *uten* landsbysjefer og landsbyråd føler seg klart mer marginalisert og glemt enn populasjonen i landsbyer *med* landsbyråd og landsbysjefer. Dette indikerer at tilstedeværelsen av landsbysjefer og landsbyråd er avgjørende for populasjonens muligheter til å høres og å bli hørt.

4.3 Landsbysjefer – Afrikas sivilsamfunn?

I sin casestudie av en landsby i det vestafrikanske landet Guinea-Bissau drøfter Lars Rudebeck (2002) hvorvidt landsbysjefen og landsbyrådet kan fungere som et *sivilsamfunn*. Sivilsamfunn kan defineres på denne måten:

«Civil society is usually defined as organizational activity between the individual and the state. Its democratic role is to advocate for constituents, to act as watchdog over the state, and to support political competition generally» (Hansen 1996).

Rudebeck viser bekymring over det han mener er mangel på et sivilsamfunn i Guinea Bissau. Han er redd for at dette skal føre til at store deler av populasjonen skal

bli ytterligere marginalisert og miste all tilgang på felles goder. Også andre forskere har satt fokus på mangelen på en link mellom politikerne og samfunnet i afrikanske land: «*Some analysts of the problem of Third World bureaucracies have argued that their central problem is the lack of a legitimate and respected political class genuinely rooted in the society*». (Crook & Manor 1998: 11)

Rudebeck lanserer landsbysjefene som et mulig sivilsamfunn, noe min casestudie også kan indikere. Dersom landsbysjefer og landsbyråd kan representere lokalbefolkningen og operere som velfungerende kontaktpunkter mellom styresmaktene og populasjonen for øvrig kan ytterligere marginalisering hindres. Også USAID påpeker at det er viktig å mobilisere lokale ledere som *credible messengers* som de lokale demokratiske styresmaktene kan benytte seg av (1998: 16).

Min studie indikerer også at dette er svært viktig. Den delen av populasjonen som har størst tilgjengelighet til kommunestyret, har større politisk bevissthet og er mer fornøyd med både utviklingen og demokratiet som sådan. Alle kan imidlertid ikke bo i sentrale områder av kommunen, noe som gjør det nødvendig å ha velfungerende kontaktpunkter, eller med andre ord, et velfungerende sivilsamfunn, i de mer perifere delene av kommunen. Nettopp mangelen på et slikt sivilsamfunn, med landsbysjef og landsbyråd virket å være årsaken til den store misnøyen blant intervjuobjektene fra dyrkningsgrenden.

4.4 Konklusjon, fjerde kapittel

I dette kapittelet har jeg drøftet funnene fra casestudiet opp mot Mamdanis (1996) teori om den todelte stat. Ut fra denne teorien har jeg utledet fem eksplisitte punkter, med spesiell relevans for min casestudie. Disse fem punktene er *The customary, despotiske landsbysjefer, landsbysjefers dominans, populasjonen som subjekter og sentrum versus periferi*.

I tråd med Mamdanis teori (1996), er Tomora kommune fortsatt bundet av *customary* og *customary law* i flere sammenhenger. Det er også vanskelig å skille landsbysjefene fra det despotiske begrepet. Det er imidlertid klare antydninger til at landsbysjefens oppgaver og spesielt landsbyrådets oppgaver baseres mer på et konsensusorientert styre enn på et despotisk.

I kapittel tre konkluderte jeg med at landsbysjefer og landsbyråd på enkelte punkter ivaretar demokratisk ansvarlighet på en bedre måte enn kommunestyret. Særlig gjelder dette i de perifere områdene av Tomora kommune. Rudebeck (2002) antyder at landsbysjefer kan utgjøre et sårt tiltrengt sivilsamfunn i afrikanske stater. Med bakgrunn i min casestudie vil jeg hevde at landsbysjefene, i hvert fall i samarbeid med landsbyrådene, kan ivareta noen av funksjonene som vi normalt forbinder med et sivilsamfunn. Et velfungerende samarbeid mellom kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd gjør de sistnevnte til viktige kontaktpunkter i populasjonen. Disse kontaktpunktene kan også tas i bruk av populasjonen, selv om det er viktig å påpeke at min casestudie indikerer at dette i praksis ikke skjer særlig ofte.

Mamdani (1996) hevder at populasjonen i rurale områder er subjekter. Min casestudie viser at han til en viss grad har rett. Særlig gjelder dette i de perifere områdene av kommunen. Nettopp derfor er det i disse områdene at det er viktigst å ha et velfungerende sivilsamfunn, slik at populasjonen ikke forblir subjekter. Casestudiet viser også at å ha landsbysjef og landsbyråd gjør populasjonen langt mindre marginalisert enn å ikke ha landsbysjef og landsbyråd. Spørsmålet er likevel om landsbysjefene og landsbyrådene ivaretar denne funksjonen på en god nok måte. Disse institusjonene er jo tilstedeværende allerede i dag, men likevel indikerer casestudiet at deler av populasjonen i disse områdene må kunne betegnes som subjekter. Mamdani mener at det må gjennomføres en rural reform. Spørsmålet er om en slik rural reform vil kunne danne grunnlaget for at et alternativt og bedre fungerende sivilsamfunn.

5. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg sett nærmere på lokalpolitikken i rurale områder av Mali. I sentrum for oppgaven har den nye demokratiske institusjonen kommunestyret, som ble etablert i forbindelse med desentraliseringsreformen i 1999, og de tradisjonelle institusjonene, representert ved landsbysjef og landsbyråd stått.

I noen afrikanske stater, som for eksempel i Tanzania, har styresmaktene avviklet landsbysjef og landsbyråd institusjonene. I Mali derimot har de ikke det. Her er landsbysjefen og landsbyrådets rolle nedfelt i lovene som omhandler desentralisering av myndighet til lokalt nivå. Her kommer det fram at kommunestyret skal konsultere landsbysjef eller representanter for landsbysjefen i politiske saker på rekke områder før det tas en beslutning.

5.1 Problemstillinger og hypoteser

Begrunnelsen for å ta med seg de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd inn i utformingen av et demokratisk styresett kan være flere. Alt fra et ønske om å integrere hensiktsmessige institusjoner i demokratiet, til frykten for at det skal skapes et maktvakuum dersom institusjonene fjernes. Utgangspunktet for denne oppgaven var å se nærmere på hvorvidt institusjonene landsbysjef og landsbyråd kan være med på å styrke demokratiet. Hovedproblemstillingen var:

I hvilken grad har landsbysjef og landsbyråd vist demokratisk ansvarlighet i møtet med det nye lokale styringsorganet, kommunestyret, etter innføringen av dette?

Med bakgrunn i hovedproblemstillingen utledet jeg to underproblemstillinger. Disse var:

- **I hvilken grad er institusjonene landsbysjef og landsbyråd demokratiske i seg selv?**
- **I hvilken grad bidrar landsbysjef og landsbyråd til at kommunestyret skal bli mer ansvarlig?**

Jeg ser for meg tre alternative svar på hovedproblemstillingen i denne oppgaven. Disse svarene er knyttet til de to hypotesene i oppgaven. Den første hypotesen påstår at de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd *ikke har* vist demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret etter innføringen av dette. Med bakgrunn i den normative tilnærmingen som er utgangspunkt for hovedproblemstillingen i denne oppgaven fastslår jeg i forlengelsen av den første hypotesen at de tradisjonelle institusjonene bør avvikles. Dette fordi ikke-demokratiske institusjoner ikke hører hjemme i et fullverdig demokrati.

Den andre hypotesen påstår at de tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd *har* vist demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret etter innføringen av dette. I forlengelsen av denne hypotesen fastslår jeg at disse institusjonene bør videreutvikles og integreres i en afrikansk form for demokratisk organisering. Dette fordi landsbysjef og landsbyråd-institusjonene har kvaliteter som ivaretar populasjonen og deres interesser.

Det tredje og siste alternative svaret på om landsbysjef og landsbyråd bør være en del av det som utgjør den lokale styringen i afrikanske stater, ligger i mellom de to hypotesene. De tradisjonelle institusjonene landsbysjef og landsbyråd *har til en viss grad* vist demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret etter innføringen av dette. På bakgrunn av dette vil det være hensiktsmessig å la de eksistere i en overgangsperiode, inntil det lokale styringsorganet kommunestyret viser større grad av demokratisk ansvarlighet. Dette fordi disse institusjonene har kvaliteter som ivaretar befolkningen og deres interesser på en måte som kompletterer kommunestyret.

I kapittel tre gjennomgikk jeg institusjonen kommunestyret og landsbysjef/landsbyråd på Crook og Manors (1998) variabler for demokratisk ansvarlighet. I denne analysen fant jeg indikasjoner på at i Tomora kommune, ivaretar institusjonene landsbysjef og landsbyråd en viss grad av demokratisk ansvarlighet på enkelte variabler. På noen av variablene ivaretar landsbysjef og landsbyråd også demokratisk ansvarlighet på en bedre måte enn det kommunestyret gjør. Først og fremst gjaldt dette på variablene som kartla kontakt med populasjonen, tiltro i populasjonen og kjennskap til populasjonens politiske ønsker. Landsbysjefene og landsbyrådenes styrke på disse variablene skal imidlertid ikke overdrives. Det som likevel må være klart er at med bakgrunn i casestudiet av Tomora kommune er det hensiktsmessig å forkaste H_0 i ren form. Dette fordi landsbysjefene og landsbyrådene viser demokratisk ansvarlighet som kan komplettere kommunestyret.

5.2 Kontaktpunkter

Som jeg var inne på i kapittel fire så er landsbysjefene og landsbyrådene i Tomora kommune kontaktpunkter mellom populasjonen og kommunen. Særlig gjelder dette i de perifere delene av kommunen. Her er landsbysjefen og landsbyrådene ofte det eneste kontaktpunktet mellom styresmaktene og populasjonen. Min analyse viser imidlertid at landsbysjefene og landsbyrådene som kontaktpunkter ikke brukes spesielt hyppig verken av populasjonen i hver enkelt landsby eller av kommunestyret. Grunnene til dette kan være flere, men når det gjelder populasjonen så kan det ligge i at mange fortsatt er subjekter med manglende kapasitet til å benytte seg av borgerrettighetene sine. Flere av intervjuobjektene, spesielt fra de perifere områdene, ga uttrykk for overraskelse over at det i det hele tatt gikk an å komme med politiske forslag til noen, uansett institusjon. Når det gjelder kommunestyrets begrensede bruk av landsbysjefene og landsbyrepresentantene som kontaktpunkter, så har ikke casestudiet mitt gitt noen klare begrunnelser.

Til tross for denne noe begrensede bruken av landsbysjef og landsbyråd som kontaktpunkter mellom populasjon og kommunestyret, så er landsbysjefene og landsbyrådenes roller som kontaktpunkter viktig. Dette fordi det bidraget som disse institusjonene gir som kontaktpunkter, gjør en forskjell i hverdagen for populasjonen i hver enkelt landsby. Dette faktum kommer tydelig fram i analysen gjennom respondentene fra dyrkningsgrenden. Disse respondentene lever i en landsby uten egen landsbysjef og landsbyråd, noe som var tydelig utslagsgivende for deres svar. Negativiteten blant disse respondentene skilte seg klart fra de øvrige respondentene. Disse respondentene viste misnøye med det meste og hadde liten tro på at de eksisterende styresmakter uansett nivå, noen gang ville gjøre noe for dem.

Det er ingen selvfølge at innføring av et demokratisk system skal gagne marginaliserte grupper. Manor skriver at mange stater har gjennomført demokratiske reformer har det « *become clear that democracy does not automatically benefit poor people and groups that have long faced social exclusion* » (2004: 5).

Et hvert politisk system må ha kontakt med de samfunnsgrupper de ønsker å gjøre noe for. Demokratiet er intet unntak. Landsbysjefene og landsbyrådenes legitime rolle i rurale områder er dermed som kontaktpunkter. Så er spørsmålet om disse institusjonene kan ivareta denne funksjonen eller om en desentraliseringsreform også må inneholde en reform av landsbyenes tradisjonelle styringsstruktur.

5.3 Rural opplysnings- og utdanningsreform

Mamdani (1996) hevder at det behøves en rural reform for å oppløse det despotiske styringssystemet i afrikanske landsbyer. Han hevder at afrikanske stater ikke kan bli fullverdige demokratier før en reform som fjerner landsbysjefene og landsbyrådene er gjennomført.

Med bakgrunn i min casestudie av Tomora kommune synes det ikke fruktbart å skulle fjerne landsbysjef- og landsbyrådinstitusjonene. Dette fordi disse i en del

tilfeller er eneste kontaktpunkt mellom kommunestyret og populasjonen. Jeg hevder at en slik rural reform som Mamdani ønsker, ikke er hensiktsmessig for å etablere et demokratisk regime, ettersom en slik reform vil fjerne institusjoner som bidrar til økt demokratisk ansvarlighet i Tomora kommune.

Nå er det imidlertid ikke slik at en rural reform nødvendigvis må bestå i en avskaffelse av institusjonene landsbysjef og landsbyråd. En rural reform kan bestå i andre og viktigere grep. Et av disse grepene kan for eksempel være en rural utdanningsreform. Mamdani hevder at populasjonen i rurale områder er subjekter, derfor vil han fjerne despotene som gjør dem til subjekter. Jeg hevder at populasjonen i den rurale kommunen Tomora, ikke er subjekter under en despot, men subjekter på bakgrunn av manglende kapasitet. Særlig gjelder dette de perifere delene av kommunen, der blant annet tilgangen på utdanning og informasjon er minst. For å forhindre at populasjonen i disse områdene i praksis har en kapasitet på linje med et subjekt, mener jeg at en rural utdanningsreform vil være et hensiktsmessig grep. En rural utdanningsreform vil føre med seg at populasjonen i de rurale områdene ikke lenger blir å oppfatte som subjekter. Gjennom utdanning vil det heller vokse fram en demokratisk bevissthet som vil komme landsbyen og samfunnet for øvrig til gode. Større demokratisk bevissthet vil også tilslutt tvinge fram et oppgjør med ikke-demokratiske institusjoner som landsbysjef og landsbyråd.

Forskjellen på en slik reform og Mamdanis reform er at Mamdanis reform vil innebære et maktvakuum på landsbynivå og mangel på kontaktpunkter mellom landsbypopulasjonen og kommunestyret. En rural utdanningsreform vil bruke lenger tid på å fjerne ikke-demokratiske strukturer, men når de blir fjernet, vil det være fordi landsbyens innbyggere er demokratisk bevisste og har kunnskap nok til å ta i bruk sine borgerrettigheter.

Et annet grep kan være å reformere landsbysjef og landsbyråd institusjonene. Det er ikke slik at man enten må beholde landsbysjef og landsbyråd institusjonene slik de er i dag, eller fjerne dem totalt. Det er både mulig og nødvendig å reformere disse

institusjonene. I motsetning til Mamdani vil jeg hevde at det er mulig å avskaffe *customary law* uten å avskaffe landsbysjef og landsbyråd institusjonene.

I så henseende kan det bli spennende å følge utviklingen i Mali videre. Da jeg intervjuet sous préfeten³⁷ i Tomora kommune under feltarbeidet, kom det nemlig fram at det skal være fremmet et forslag i Malis nasjonalforsamling om å demokratisere landsbysjef og landsbyråd institusjonene (24.05.06 [intervju]). Det vil si at innehaverne av disse posisjonene skal velges i frie og rettferdige valg. Dette innebærer altså en avskaffelse av *customary* som utgangspunkt for legitim makt i det maliske samfunnet, men ikke en avskaffelse av landsbysjef og landsbyråd som institusjon. Jeg klarte ikke å få bekreftet dette forslaget eksistens under mitt opphold i Mali.

Jeg ender dermed opp på en mellomting mellom hypotesene H0 og H1, som er nogenlunde tilsvarende den tredje alternative løsningen som jeg skisserte innledningsvis i dette kapitlet. Landsbysjef og landsbyråd har vist noe demokratisk ansvarlighet i møtet med kommunestyret og institusjonene kan dermed opprettholdes i sin nåværende form i en overgangsperiode. Dette kan være inntil det lokale styringsorganet kommunestyret viser større grad av demokratisk ansvarlighet, men kan også være inntil det kan gjennomføres en videreutvikling og demokratisering av landsbysjef og landsbyråd institusjonene. Etter en slik reform vil det følgelig være hensiktsmessig å bevare disse institusjonene på ubestemt tid.

5.4 Temaer for videre forskning

Med bakgrunn i min casestudie vil det være interessant å gjøre en bredere studie på en tilsvarende problemstilling. Dette for å kartlegge hvorvidt eksistensen av landsbysjef og landsbyråd kan begrunnes ut i fra en demokratisk ståsted, eller om de bare er en etterlevning fra en despotisk styre, som de nye demokratiene i Afrika helst bør

³⁷ Statens mann.

avskaffe. I forlengelsen av dette ville det være interessant å gjennomføre en studie med utgangspunkt i utdanning og demokratisering i rurale områder. Flere av de rurale kommunene i Mali fungerer langt dårligere sett med demokratiske øyne enn det Tomora kommune gjør. Er skolegang og utdanningsnivå en forklaringsfaktor for dette? Er det slik at utdanningsnivå varierer positivt med demokratisk bevissthet?

En eventuell demokratisk reform av landsbysjef og landsbyråd institusjonene vil være et svært interessant tema for videre studier dersom en slik reform blir forsøkt implementert. Er det mulig å beholde institusjonene, samtidig som man avskaffer deres *customary* grunnlag? Hvordan vil populasjonen reagere? Hvordan vil landsbysjefene reagere?

Underveis i denne oppgaven stiller jeg også en del generelle spørsmål som det kan være interessant å se nærmere på. Dette er spørsmål som i første rekke er knyttet til Mamdanis teori og som jeg anvendt som grunnlag for mer spesifikke spørsmål i denne oppgaven, ettersom jeg ikke har kunnet besvare disse generelle spørsmålene på bakgrunn av en casestudie. Dette er spørsmål som: I hvilken grad eksisterer *customary law* i det rurale Afrika av i dag? På hvilke områder styres lokalpolitikken fortsatt av lover og regler som regnes som *customary*? Er det slik at landsbysjefer fortsatt er lokale despoter? Og er det slik at landsbysjefer eller deres nærmeste dominerer også nye politiske maktposisjoner i det rurale Afrika? Andre spørsmål går mer på populasjonens situasjon: Er populasjonen i rurale områder å regne som subjekter uten borgerrettigheter? Og i hvilken grad eksisterer det på dette punktet et skille mellom sentrum og periferi, både i landet som helhet og innad i rurale kommuner?

Et siste viktig tema for videre forskning går ikke direkte på verken problemstillingen eller konklusjonen i denne oppgaven. Denne anbefalingen går i retning av å kartlegge kastesystemets strukturelle påvirkning på det maliske samfunnet. Dette systemet er forbudt ved lov, men i hvilken grad og i hvilke sfærer har det fortsatt påvirkningskraft?

Kildeliste

- Ake, Claude (2000): *The Feasability of Democracy in Africa*. Dakar: CODESRIA.
- Andersen, Svein S. (1997): *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bayart, Jean-Francois (1993): *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London: Longman.
- Béridogo, Bréhima (1997): "Processus de Décentralisation au Mali et Couches Sociales Marginalisées". *APAD Bulletin* 14: 21-35. Hamburg: Lit Verlag.
- Bingen, R. James, David Robinson og John M. Staatz (2000): *Democracy and Development in Mali*. Michigan: Michigan State University Press.
- Blair, Harry (2000): "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries". *World Development* 28 (1): 21-39. London: Elsevier Science Ltd.
- Boone, Catherine (2003): "Decentralization as Political Strategy in West Africa. *Comparative political studies* 36 (4): 355-380. Thousand Oaks: Sage.
- Bøås, Morten & Karen Dokken (2002): *Internasjonal politikk og utenrikspolitikk i Afrika sør for Sahara*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chabal, Patrick & Jean-Francois Daloz (1999): *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Coll, Jérôme (1997): "Des dynamiques villageoises au service d'une démocratie decentralise. Le cas de Mali-Sud". *APAD Bulletin* 14: 35-39. Hamburg: Lit Verlag.
- Crook, Richard & James Manor (1998): *Decentralisation in South East Asia and West Africa. Participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard & Ásgeir S. Sverrisson (2001): "Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or is West Bengal unique?" *IDS Working Paper*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Damm, Rikke (2000): "Høvdinge mellem demokrati og decentralisering i Niger. En undersøgelse af høvdingevæsenets "folkelige" legitimitet". *Den ny verden* 4.
- Diallo, Demba & Karen Ekern (2004): "Prosjekt Kendeyanaaxo, helsehagen". Prosjektdokument for normisjon. Ikke publisert.

-
- Hansen, Gary (1996): "Constituencies for reform: Strategic approaches for donor-supported civic advocacy programs". *USAID Programs and Operations Assessment Report*. Washington DC: USAID/CDIE.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Siri Bjerkreim (2004): *Has decentralization contributed to democratization at the local level in Mali?* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap: Hovedoppgave.
- Hetland, Øivind (2000): *Stat, samfunn og politikk: en studie av desentraliseringsformen i Mali*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsgeografi: Hovedoppgave.
- Hovik, Sissel, Hilde Lorentzen, Vibeke Nenseth og Sigrid Skålnes (2004): *Bærekraftig lokal og regional utvikling. Kunnskapsstatus og forskningsbehov*. Oslo: NIBR.
- Johnson, Craig (2001): "Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy". *Development Policy Review* 19 (4): 521-533.
- Kassibo, Bréhima (1997): "Le Decentralisation au Mali: État des Lieux". *APAD Bulletin* 14: 1-21. Hamburg: Lit Verlag.
- Malisk lov (1998): Loi no. 95 – 034. Portant code des collectivites territoriales en Republique du Mali.
- Malnes, Raino og Knut Midgaard (2000): *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mamdani, Mahmood (1996): *Citizens and Subjects. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Médard, Jean-Francois (1996): "Patrimonialism, Neo-patrimonialism and the study of the Post-colonial State in Sub-Saharan Africa". Secher Marcussen, Henrik (ed.): *Improved National Resource Management – the role of formal organisations and informal networks and institutions*. Roskilde: IDS.
- Mkwandawire, Thandika (1994): "Adjustment, Political Conditionality and Democratisation in Africa" I Cornia og Helleiners (eds.): *From Adjustment to Development in Africa: conflict, controversy, convergence, consensus?* London: Macmillan.
- Nijenhuis, Karen (2002): "Does decentralisation serve everyone? Struggle for Power in a Malian village". *European Journal of Development Research* 15 (2):67-92.
- Olokushi, Adelabayo (1998): "The elusive Prince of Denmark". *Research Report*: 104. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

- Olowu, Dele og James S. Wunsch (2004): *Local governance in Africa. The challenges of Democratic Decentralization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Reigstad, Ingeborg Brenne (2002): *Fri til å velge? En studie av hvordan afrikanske samfunnsforskere utfordrervestlig liberaldemokratidiskurs*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap: Hovedoppgave.
- Rokkan, Stein (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rudebeck, Lars (2002): "Democratisation and "Civil Society" in a West-African Village". URL: <http://www.sum.uio.no/research/democracy/network/Conferencepapers/Rudebeck.htm>.
- Schumpeter, Joseph A. (1987): *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin Paperbacks.
- Seely, Jennifer C. (2001): "A political analysis of decentralization: coopting the Tuareg threat in Mali". *Journal of Modern African Studies* 39 (3): 499-524. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundstøl-Eriksen, Stein, Jon Naustdalslid og Arild Schou (1999): *Decentralisation from Above. A study of local government in Botswana, Ghana, Tanzania and Zimbabwe*. Oslo: NIBR.
- Tag, Sylvia (1994): *Paysans, Etat et Démocratisation au Mali. Enquête en milieu rural*. Hamburg. Institut für Afrikakunde. Hamburg African Studies/Etudes Africaines Hamburgoises: 4.
- Tanden, Yash (1995): "Hvorfor den vestlige demokratidiskursen har spilt fallitt i Afrika?" i Patrick Eckløf (ed.): *Demokrati i Afrika. Fellesrådets Årbok 95/96*. Oslo: Gazette bok.
- Törnquist, Olle (1999): *Politics and development: A critical introduction*. London: Sage.
- USAID (1998): "Impact Evaluation. Democratic decentralization in Mali." URL: http://www.dec.org/pdf_docs/phaca905.pdf.
- USAID (2005): "USAID/Mali. Annual Report 2005." URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACD870.pdf.
- Vedeld, Trond (1998): "State Law versus Village Law: law as an exclusion principle under customary tenure regimes". Paper presented at Presented at Crossing Boundaries, the seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canada, June 10-14, 1998.

- Walle, Nicolas van de (2001): "Rejoinder to Inge Amundsen and Stein Sundstøl Eriksen" i *Forum for Development Studies* 28 (1): 69-75. Oslo: NUPI.
- Weber, Max (1997): *Makt og byråkrati. Sentrale verker av «byråkratiteoriens far» og den betydeligste samfunnsforsker i nyere tid.* Oslo: Gyldendal.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods.* Second Edition. London: SAGE Publications.

Vedlegg 1:**Oversikt over valgdeltakelsen ved utvalgte valgdistrikt ved kommunevalget i
Tomora kommune i 2004:**

Valgdistrikt	Antall stemmebe- rettigede	Antall stemmer	Valgdel- takelse i prosent	Avstand til kommunesenteret målt i kilometer
Ossobidjania	1.805	887	49,14	0,0
Balandogou	224	92	41,07	5,0
Tankombebe	603	121	20,07	60,0
Tombatintin	373	178	47,72	15,0
Touba	745	219	29,40	25,0
Touraxo	490	144	29,39	36,0
Tomora kommune	12.886	5.951	46,18	

Vedlegg 2:**Intervjuer****I Ossobidjania:**

- Coulibali, Mamadou	Sous Préfet, statens representant i Tomora kommune	24.05.2006
- Dambele, Boukari	Radiojournalist i den kommunale radioen i Tomora kommune	02.06.2006
- Dambele, Fatamba	Leder for Normisjonens alfabetiseringsprosjekt i Tomora kommune	18.05.2006
- Dansoko, Gangny	Bibeloversetter	01.06.2006
- Djebaxate, Hawa	Kvinnelig skald	02.06.2006
- Djiainé, Mamadou	Administrasjonssjef i Tomora kommune	18.05.2006
- Ekern, Karen	Misjonær for Normisjon i Mali	17.05.2006
- Glendrange, Therese	Misjonær for Normisjon i Mali	17.05.2006
- Kanouté, Madiba	3. varaordfører i Tomora kommune. Representerer ADEMA i Ossobidjania valgdistrikt	01.06.2006
- Oulibali, Ezekiel	Sykepleier ved helsesenteret i Ossobidjania	27.06.2006
- Sakiliba, Diadji	Kvinne	01.06.2006
- Sissoko, Issa	Kommunestyrerepresentant i Tomora kommune. Representerer BDIA i Touraxou valgdistrikt	02.06.2006
- Sissoko, Maxa	Ikke-konstituert landsbysjef i Ossobidjania	01.06.2006
- Sissoko, Mohamed	Ordfører i Tomora kommune. Representerer ADEMA i Ossobidjania valgdistrikt	18.05.2006

- Sissoko, Moussa Xoyi	Medlem av det ene landsbyrådet i Ossobidjania	02.06.2006
- Touré, Khadifa	Alfabetiseringsassistent ansatt av Tomora kommune	18.05.2006

I Balandogou:

- Sissoko, Bakari	Bonde	26.05.2006
- Sissoko, Banjo Moussa	Landsbysjef i Balandogou	26.05.2006
- Sissoko, Makan	Bonde, landsbysjefens uoffisielle assistent, ikke medlem av landsbyrådet i Balandogou	26.05.2006
- Touré, Diadijo	Kvinne	26.05.2006

I Kamarexomo:

- Dansira, Sadio	Kvinne	29.05.2006
- Diallo, Maligi	Medlem av landsbyrådet i Touraxou	29.05.2006
- Kanouté, Madi Komé	Smed	29.05.2006
- Sakiliba, Folo	Leder for kvinnegruppen i Kamarexomo	29.05.2006
- Sissoko, Bakari	Lærer i alfabetiseringsprosjektet i Kamarexomo	29.05.2006

I Touraxou:

- Kanouté, Dialla	Smed	19.05.2006
- Kanouté, Sosaba	Kvinne	19.05.2006
- Makalo, Seido	Lærer ved barneskolen i Touraxou	19.05.2006
- Sissoko, Boubala	Landsbysjef i Touraxou	19.05.2006
- Sissoko, Mohamed	Medlem av landsbyrådet i Touraxou	19.05.2006